RAPPORT ANNUEL 1994-1995 À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

7
SUITES DU DERNIER RAPPORT ANNUEL
AMÉLIORATIONS ET PIÉTINEMENTS DANS LES SERVICES PUBLICS

12
PACTE SOCIAL
CETTE ANNÉE, LE PACTE SOCIAL PROPOSÉ PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN SERT D'OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

ENQUÊTES SPÉCIALES DU PROTECTEUR DU CITOYEN

23
GESTION DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL

26
SERVICES DE GARDE

27
SÉCURITÉ DU REVENU

32
AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDIANTS

36
JUSTICE ADMINISTRATIVE

PAGE CENTRALE
«CONNAISSEZ-VOUS VOS RECOURS ? » : NOTRE AFFICHE POUR GUIDER LE CITOYEN DANS SES DÉMARCHES AVEC L'ÉTAT

Sainte-Foy, le 12 décembre 1995

Monsieur Roger Bertrand
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

En ma qualité de Protecteur du citoyen, relevant de l'Assemblée nationale du Québec, j'ai l'honneur de vous transmettre le 25[e] rapport annuel de notre institution, pour la période du 1[er] avril 1994 au 31 mars 1995.

Il met en relief, une fois encore, des injustices et des dysfonctionnements de l'appareil gouvernemental.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

Pour un état transparent

par le Protecteur du citoyen,
Daniel Jacoby, avocat

La transparence comme condition d'efficacité. Et vice-versa

S'agit-il d'une utopie ? La transparence comme ligne de conduite dans les organismes publics relève-t-elle d'une vision aussi idéale qu'inapplicable ? J'estime, bien au contraire, que la clarté et l'ouverture correspondent plutôt à la volonté de l'administration de donner aux citoyens accès à la compréhension des gestes faits par l'État et à la participation aux décisions. Ce qui est, somme toute, conforme à la mission des services publics, aux attentes légitimes des citoyens et aux valeurs à respecter en démocratie.

Conforme à la réalité ? On ne saurait ignorer les efforts dans certains secteurs de l'activité gouvernementale, mais la transparence est encore loin de se généraliser dans le langage et les orientations de l'État. Les manquements à cet égard sont fréquents. Ils me sont rapportés par des citoyens qui se plaignent à juste titre de ne pas saisir ce qu'un ministère ou un organisme a prévu pour eux, d'où la difficulté pour ces personnes de défendre un point de vue différent le cas échéant.

L'efficacité même de l'État, notamment sa capacité à répondre aux besoins de la population, se trouve donc liée à la question de la transparence dans les attitudes et les actes. C'est par exemple au nom de ce principe qu'une administration écartera d'emblée le discours dissimulateur, qu'elle aura le souci de livrer de façon rigoureuse et rapide l'information juste, qu'elle énoncera en temps opportun et en des termes compréhensibles les règles et les politiques, et qu'elle favorisera l'exercice des droits fondamentaux.

Par ailleurs, il est aussi vrai de dire que si l'État considère qu'il sert le mieux qu'il peut ses différentes clientèles, il sera plus enclin à agir au grand jour, à faire part aux citoyens des vrais enjeux et des vrais risques, à recourir à la consultation. À l'inverse, une administration éloignée de ses buts et sceptique quant à ses propres résultats sera sur ses gardes, réticente à aller au-devant des questions et de la population, à accepter les débats et à définir publiquement ses stratégies. Si tel est le contexte, on peut difficilement s'attendre que le citoyen ait une confiance à l'endroit de l'appareil gouvernemental que ce dernier n'a pas envers lui-même.

La transparence est dès lors, selon moi, à l'opposé d'une notion abstraite, un facteur d'efficacité et de crédibilité des rouages de l'État. L'atteinte des objectifs fixés, la qualité dans les services suscitent à leur tour un vent favorable à la transparence au sein de l'organisation puisque, ici comme ailleurs, on affiche plus volontiers les choses lorsqu'elles se passent bien. Encore faut-il que l'administration publique demeure limpide quelles que soient les annonces à faire.

La transparence au-delà des apparences

La période des questions à l'Assemblée nationale de même que l'étude annuelle des crédits des organismes publics sont des mécanismes formels grâce auxquels l'État rend compte de ses méthodes, résultats, budgets et prévisions. L'exercice confronte les représentants du pouvoir avec les élus de toutes les formations politiques, et on met ainsi en présence, théoriquement, les décideurs devant l'ensemble de la société. Dans les faits, les manifestations d'opposition qui en résultent sont à la base même de la vie démocratique de nos institutions, et le pouvoir ainsi interpellé se voit forcé de considérer des divergences d'intérêts et d'opinions.

En revanche, nul n'ignore que les séances imposées par la procédure et orchestrées selon un scénario précis servent évidemment aussi l'image publique d'adversaires politiques qui utilisent une tribune. Il est donc également question dans ces moments-là d'apparence de transparence, et non plus seulement d'efforts pour clarifier le domaine des affaires publiques au profit du citoyen qui cherche à s'y retrouver.

Force est alors de constater que, en dépit des occasions où l'État doit faire rapport selon les modalités prévues, il n'est en rien dispensé de rendre d'autres formes de comptes aux clients qu'il sert quotidiennement. À mon sens, c'est d'ailleurs à l'occasion de ces contacts réguliers et répétés que la transparence dans les gestes de l'État peut le mieux se mesurer et a le plus d'effet sur l'existence du citoyen, son droit de parole et sa perception du milieu des fonctionnaires. Mais les pouvoirs publics se demandent encore trop souvent pourquoi expliquer clairement aux gens ce qui pourrait si facilement demeurer compliqué.

Les réponses opaques

Près de 30 000 demandes reçues chaque année par le Protecteur du citoyen... on devine la diversité des motifs d'insatisfaction, qu'elle soit justifiée ou non, à l'égard des services publics. Cependant, derrière la variété des situations, on

Suite en page 3

SOMMAIRE

1 **POUR UN ÉTAT TRANSPARENT**
Des milliers de personnes font appel au Protecteur du citoyen pour cause... d'État hermétique. Or, la transparence des pouvoirs publics est à la base même de la vie en démocratie. Utopie ?

3 **SÉRIEUX ?**
D'un secteur de l'administration publique à un autre, la qualité de traitement des plaintes des citoyens varie. Considérablement.

4 **LES ENGAGEMENTS RÉALISTES**
L'an dernier, le Protecteur du citoyen proposait à l'administration son Pacte social, contrat nouveau entre l'État et ses clients. Les suites.

6 **COÛTEUSES COUPURES**
L'État fait fausse route lorsqu'il sabre dans les organismes de défense des droits.

7 **QUELLES NOUVELLES ?**
Quelles ont été les suites données au dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen ? Bilan des progrès et des... résistances au changement.

10 **AGENDA**

LE PACTE SOCIAL COMME OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

12 **CLARIFIER LA COMMUNICATION**
Certains ministères et organismes font l'effort de se montrer transparents en adoptant un langage accessible au citoyen et en donnant l'explication exacte en temps opportun. D'autres demeurent plutôt hors de portée. Des exemples tirés des deux camps.

16 **SOIGNER L'ACCÈS AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX**
Boîtes vocales, engorgement téléphonique dans plusieurs ministères et organismes. Des citoyens se plaignent de devoir perpétuellement appuyer sur le "1", de demeurer en attente, de ne pas obtenir la communication. Des cas de mutisme des téléphones.

19 **RESPECTER LES DROITS, LES LOIS ET LE BON SENS**
L'État ne peut se permettre d'agir dans le vague à l'égard des citoyens. Les règles doivent être claires, en même temps qu'elles ne doivent ni servir la rigidité excessive, ni le manque de souplesse en situation d'exception. Portrait d'un équilibre délicat.

23 **RENDRE UNE DÉCISION JUSTE**
Qu'en est-il du droit d'être entendu pour le citoyen qui n'est pas d'accord avec la décision qu'il reçoit de l'État ? On l'écoute ? On passe outre ? L'attitude de trois ministères.

24 **INNOVER À L'AVANTAGE DES CITOYENS**
Services publics débordés ! Voici trois réformes dans l'administration qui sont en fait trois modèles de ce qu'il ne faut pas faire au moment d'innover...

29 **MESURER LA SATISFACTION OU L'INSATISFACTION DES USAGERS**
Objectif : alléger le poids des formalités imposées au citoyen. Des résultats ?

31 **S'ADRESSER À LA PERSONNE**
Le citoyen est-il le client des services publics ou la cible de normes strictes ? Dans certains ministères et organismes, on penche volontiers pour la seconde définition.

35 **IDENTIFIER LES CARENCES, Y REMÉDIER**
Le Protecteur du citoyen en pointe quelques-unes, suggère des solutions.

37 **L'ANNÉE EN STATISTIQUES**

POINTS DE REPÈRE

Ministères : Affaires internationales, Immigration et Communautés culturelles (pp.4, 7, 13, 24, 34) ; Agriculture, Pêcheries et Alimentation (pp.13, 22) ; Éducation (pp.4, 7, 11, 17, 23, 28, 30, 32) ; Environnement et Faune (p.3); Justice (pp.6, 8, 33, 36) ; Ressources naturelles (pp.14, 21) ; Revenu (pp.8, 16, 19, 21, 35, 36) ; Sécurité publique (p.9) ; Sécurité du revenu (pp.3, 8, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 29, 35) ; Transports (p.22)

Organismes : Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (pp.9,17) ; Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (p.5) ; Commission des droits de la personne (p.6) ; Commission des normes du travail (p.11) ; Commission de protection des droits de la jeunesse (p.6) ; Curateur public (p.33) ; Directeur de l'état civil (pp.25, 30) ; Inspecteur général des institutions financières (pp.6, 27) ; Office de la protection du consommateur (p.6) ; Office des services de garde (p.26) ; Régie de l'assurance-maladie du Québec (pp.8, 16, 19, 20, 30, 31, 33) ; Régie des marchés agricoles et alimentaires (p.12) ; Régie des rentes du Québec (pp.3, 22) ; Société de l'assurance automobile du Québec (pp.4, 7, 8, 14) ; Société d'habitation du Québec (p.14)

Le quotidien du Protecteur du citoyen dans un journal annuel

Quoi de plus normal que de chercher à accroître sa propre transparence quand on réclame le même effort de l'ensemble de l'administration au service de la population? Alors que le Protecteur du citoyen presse les ministères et les organismes de mieux se faire comprendre de leur clientèle, voici qu'il oriente son rapport annuel vers une présentation plus accessible, qui tient compte du fait que, si peu de gens disent avoir le temps de lire, beaucoup trouvent quand même l'occasion de parcourir un journal.

Autre nouveauté : la page centrale du rapport-journal a été conçue dans le but de faciliter la tâche au citoyen qui fait affaire avec l'État et qui désire défendre ses droits après avoir eu le sentiment de ne pas toucher sa juste part et avant de s'adresser au Protecteur du citoyen. Il s'agit donc d'un guide pratique pour des démarches à entreprendre dans le monde, complexe il est vrai, des services publics et des recours possibles. Si les difficultés persistent, la personne peut toujours s'adresser au Protecteur du citoyen, mais les efforts pour trouver les solutions doivent d'abord être tentés du côté des instances gouvernementales responsables et des mécanismes de révision prévus.

À noter que cet outil d'information sera traduit en plusieurs langues dans le but de rendre ces renseignements accessibles aux différentes communautés culturelles.

Nous tenons à remercier l'ensemble du personnel des enquêtes du Protecteur du citoyen qui, comme chaque année, nous a fourni sa collaboration compétente et diligente dans la production du présent rapport.

La rédaction

RAPPORT ANNUEL
1994-1995

Protecteur du citoyen :
Me Daniel Jacoby

Adjoint au Protecteur du citoyen :
Me Jacques Meunier

Directrice générale des enquêtes :
Me Frances Hudon

Directrice des communications :
Micheline Bouzigon

Rédaction :
Francine Legaré

Production et diffusion :
Manon Robitaille

Secrétariat :
Monique Sévigny

Révision linguistique :
Hélène Dumais

Design graphique :
Marc Duplain

Illustrations :
Paul Bordeleau

Impression :
Litho-Acme, Québec

Imprimé sur du papier fabriqué à partir de fibres recyclées

Dépôt légal :
Bibliothèque nationale du Québec, 1995

ISBN : 2-550-25191-1
ISSN : 1203-5386

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Toute reproduction en tout ou en partie est permise à condition d'en mentionner la source.

Nos coordonnées :

Sainte-Foy
2875, boul. Laurier, 4e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2M2
Téléphone :
(418) 643-2688
Sans frais :
1-800-463-5070
Télécopieur :
(418) 643-8759

Montréal
505, rue Sherbrooke Est, 3e étage
Montréal (Québec)
H2L 1K2
Téléphone :
(514) 873-2032
Sans frais :
1-800-361-5804
Télécopieur :
(514) 873-4640

Internet :
Protecteur.Citoyen@ombuds.gouv.qc.ca

English version available on request.

Suite de la page 1

retrouve souvent l'attitude opaque de l'administration en réponse aux demandes de sa clientèle. Les renseignements inintelligibles, l'information incomplète et livrée à la hâte, le barrage des boîtes vocales, les circuits téléphoniques surchargés, bref les explications qui ne viennent pas. Selon moi, si l'administration fait en sorte de ne pas se laisser approcher, elle n'existe alors que pour elle-même et le citoyen est le dernier pris en considération.

Il en va ainsi lorsqu'un organisme public confirme par écrit à une personne son admissibilité à une aide financière, lui indique le montant accordé, mais ne lui fournit aucun des critères et des chiffres grâce auxquels elle pourrait vérifier l'exactitude des calculs. Réponse opaque pour laquelle il est d'autant plus difficile d'obtenir des précisions supplémentaires que les services responsables demeurent à peu près impossibles à joindre par téléphone. Et il est encore plus extravagant de vouloir parler directement au fonctionnaire chargé du dossier!

Dans un autre cas, des changements réglementaires interviennent, modifiant les conditions d'un programme sans préavis aux usagers et sans consultation auprès d'eux; les participants apprennent donc la nouvelle au moment même où ils subissent des pertes de droit.

Ailleurs dans l'administration, un organisme évite sciemment de signaler à des citoyens l'existence d'un recours interne de révision, de sorte que celui-ci demeure peu connu des gens qui auraient pourtant tout avantage à y faire reconnaître leurs droits.

Pendant ce temps, un ministère omet certains détails dans ses brochures et guides d'information, et l'oubli concerne des pénalités insoupçonnées en cas de retard de paiements périodiques dans lesquels il n'est déjà pas facile pour tous d'y voir clair.

> *L'efficacité même de l'État, notamment sa capacité à répondre aux besoins de la population, se trouve donc liée à la question de la transparence dans les attitudes et les actes.*

Tout cela se passe alors que de plus en plus de secteurs dans l'administration adoptent des chartes et des codes d'éthique axés sur la qualité des rapports avec les citoyens. Loin de moi l'intention de dénigrer la valeur de ces engagements moraux auxquels des ministères et des organismes se promettent de bonne foi d'adhérer. Mais de tels énoncés de principes deviennent contre-productifs lorsque, des l'affichage bien en vue, ils engendrent chez l'employé une satisfaction de lui-même qui s'appuie davantage sur le texte mis au mur que sur les réalisations concrètes. De plus, ces chartes ne fournissent généralement aucune garantie aux citoyens, car elles n'ont pas de valeur légale. Les impératifs du moment, les changements de tous ordres peuvent les rendre inopérantes.

La transparence n'est pas davantage respectée lorsque les compressions budgétaires deviennent la cause «tout-aller» des failles dans l'information. Bien qu'il s'agisse d'une réalité de décroissance extrêmement difficile à gérer, les restrictions ne justifieront jamais qu'on néglige la communication avec le citoyen. Et, de toute façon, l'État ne fait qu'alourdir la facture lorsqu'il n'assure pas à sa clientèle l'information qui lui est nécessaire : par après, on sait ce qu'il en coûte pour un ministère ou un organisme de répondre à des dizaines de milliers d'appels de gens inquiets de ne pas avoir en main toutes les données qu'ils doivent détenir pour obtenir un service dont ils ont besoin. Et que dire des dépenses entraînées par la simple correction des erreurs dues à l'insuffisance de renseignements disponibles. Des formulaires mal remplis faute de consignes explicites mènent ainsi à des décisions administratives inappropriées qui seront revues plus tard au terme d'un va-et-vient de documents qui finissent par se perdre... et les pertes occasionnent des recherches, des frais et des délais... ce qui pousse le citoyen anxieux ou excédé à retéléphoner... boîte vocale... Dans ce tableau, l'administration comme entité responsable a disparu. Quant au citoyen, en tant que client, il est invisible. Subsiste la confusion qui est exactement le contraire de la transparence.

Dans mon dernier rapport annuel, j'insistais notamment sur la nécessité d'élaborer un nouveau pacte social dans le but de donner aux pouvoirs publics les grandes lignes d'une conduite respectueuse des droits des citoyens. La transparence des ministères et des organismes y occupait une place prépondérante, imposant à l'administration des exigences bien nettes en ce qui a trait à la clarté de ses messages et de ses pratiques. Je reviens plus loin dans le présent rapport sur les retombées du Pacte social, particulièrement sur la question des impératifs de clarté et d'honnêteté. Les lacunes constatées parlent d'elles-mêmes : à la différence des humains, l'État préfère dans bien des cas, semble-t-il, demeurer incompris.

En résumé : seul un État transparent peut être un vrai démocrate

La démocratie repose sur l'engagement significatif des citoyens dans le système qui les gouverne, et cette présence fait partie des valeurs que nous défendons comme société. Mais, malgré tous les mécanismes que nous nous sommes donnés pour faire vivre cette démocratie, celle-ci ne concrétise l'égalité des droits que si elle a le souci d'«outiller» en quelque sorte les individus dont elle régit l'existence en rendant compréhensibles ses lois et ses décisions de toute nature. L'État démocratique a aussi l'obligation de se rendre disponible pour offrir les services qui correspondent le mieux aux attentes des citoyens et de se montrer attentif aux critiques.

Rien de tout cela n'est possible sans la transparence des pouvoirs publics, c'est-à-dire sans la force de l'administration de s'adresser directement au citoyen pour le connaître, le respecter et s'en faire connaître. Les plaintes que je reçois témoignent, entre autres, de la nécessité d'éliminer un certain hermétisme de l'État. C'est la dignité de chaque citoyen qui est en cause.

Qu'est-ce qu'un ministère ou un organisme transparent?

C'est celui qui :

- facilite l'accès du citoyen aux renseignements et aux services qui lui sont destinés;
- prend tous les moyens pour fournir au citoyen en temps opportun l'information juste et compréhensible;
- explique clairement au citoyen une décision qui le concerne;
- permet au citoyen de faire réviser une décision par une autorité supérieure ou une autre instance s'il est insatisfait;
- consulte les citoyens au sujet de leurs attentes et de leur degré de satisfaction avant de fixer des normes;
- travaille de concert avec les citoyens pour implanter des changements;
- n'invoque pas de faux prétextes pour justifier un refus ou son inaction;
- ne fait pas de promesses qu'il sait ne pas pouvoir tenir;
- dit ce qu'il fera et fait ce qu'il a dit;
- rend compte sans réserve de ses actes et omissions.

LE TRAITEMENT DES PLAINTES DES CITOYENS

Sérieux?

Certains bureaux de traitement des plaintes, dans les ministères et les organismes du gouvernement, limitent leur action à celle d'une boîte aux lettres, nourrissent l'ambition de ne pas faire parler d'eux, agissent avec lenteur, rendent leur décision sans autre explication et réussissent l'exploit de s'attirer des plaintes sur la façon dont ils traitent les plaintes qu'ils reçoivent.

La version authentique

J'ai heureusement à l'esprit des exemples qui se distinguent, au contraire, par leur très juste conception des responsabilités qui incombent à un tel bureau. Les mécanismes mis en place respectivement par le ministère de l'Environnement et de la Faune, par le ministère de la Sécurité du revenu et par la Régie des rentes du Québec sont de ceux-là et ils satisfont à bon nombre des critères qui définissent la qualité dans ce type de travail. Les contacts que nous avons tant avec le personnel de ces trois bureaux de traitement des plaintes qu'avec les usagers nous confirment qu'au départ les observations, les questionnements et les doléances des citoyens y sont considérés comme des indices à prendre au sérieux pour améliorer les services. La réponse donnée au client est généralement rapide, explicite, appuyée sur une étude approfondie de la situation et respectueuse des droits de la personne. De plus, ces bureaux jouissent de l'indépendance nécessaire pour exercer un jugement critique sur l'organisation. Enfin, ils sont faciles d'accès de par leur procédure souple, et de par la publicité dont ils s'entourent.

La façade

Il n'en va pas de même dans d'autres secteurs où, faute d'une réelle volonté des autorités, les bureaux existants ne remplissent que très partiellement leur mission. On donne alors au citoyen qui se plaint la très nette impression d'être dirigé au plus vite vers la sortie avec une réponse toute faite. Ailleurs, le bureau de ➤

traitement des plaintes se contente de remettre en contact le citoyen avec les fonctionnaires déjà rencontrés dans le même dossier, démarche qui a peu de chances de faire modifier l'avis initial. Dans un autre cas, les délais s'éternisent, la réponse est laconique. Enfin, pour vivre heureux, vivons cachés : il arrive que de tels bureaux préfèrent demeurer à peu près inconnus du public, histoire d'éviter de faire face trop souvent à l'éventuel mécontentement des clients.

Les absents

Que penser également des ministères et des organismes qui, en dépit de leur vocation de service auprès d'un public très étendu et souvent démuni, négligent de mettre sur pied un bureau de traitement des plaintes? C'est le choix notamment du ministère de l'Éducation, de la Société de l'assurance automobile du Québec, du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles. On dispose bien sûr, dans ces cas précis, d'autres ressources de recours à l'intention de l'étudiant demandeur d'aide financière, de l'accidenté de la route, de l'immigrant. Mais ces paliers administratifs ne sont généralement habilités qu'à juger de la conformité des actes par rapport aux lois et aux règlements. Or le bureau de traitement des plaintes peut et doit, en principe, remettre en cause la pertinence des façons de faire, même si elles correspondent aux dispositions en vigueur. De plus, les formalités des instances que nous venons de mentionner n'ont pas la souplesse de celles des bureaux de traitement des plaintes dont le fonctionnement doit faciliter le plus possible l'utilisation du recours et réduire les périodes d'attente.

Il y a déjà plusieurs années que le Protecteur du citoyen incite les ministères et les organismes à créer chez eux des bureaux de traitement des plaintes. Nous voici maintenant avec différentes versions d'un même service, alors que certains responsables estiment, à tort selon moi, pouvoir se passer d'une telle structure dans leur organisation. Or, l'implantation des bureaux de traitement des plaintes crédibles dans l'administration demeure à mon avis un objectif de premier plan. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il s'inscrit dans le Pacte social comme moyen pour l'État et ses employés de reconnaître les gestes qui leur sont imputables. Dans les mois qui viennent, mon équipe et moi comptons effectuer un travail d'évaluation des bureaux de traitement des plaintes en même temps qu'une analyse des attentes des citoyens à cet égard. Par après, les données obtenues seront évidemment communiquées aux ministères et aux organismes afin de leur permettre d'adapter les moyens aux besoins. Mon objectif, on s'en doute, est de favoriser la mise en place des bureaux de traitement des plaintes là où ils sont nécessaires mais également, et surtout, d'imposer dans la culture administrative l'idée que la plainte du citoyen doit être vue comme un possible facteur de réflexion et de changement. Et non seulement comme une tension qui s'ajoute à bien d'autres. Sinon, pour le citoyen, à quoi sert-il de se plaindre?

D.J.

PACTE SOCIAL

Les engagements réalistes

Le Pacte social proposé à l'administration par le Protecteur du citoyen est issu tout droit des besoins légitimes des usagers des services publics. Cinquante-six règles pour répondre aux attentes. Sans rêver.

L'an dernier, le Protecteur du citoyen a souligné ses 25 ans d'existence en même temps que l'État poursuivait son réalignement budgétaire forçant des compressions de tous ordres dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Fort de notre vaste expérience comme institution auprès de la clientèle des services gouvernementaux, et témoin des coups portés ici et là à la qualité de ces services au nom des restrictions, j'ai élaboré un Pacte social, sorte de «charte État-citoyen». Il m'apparaissait en effet pressant d'établir un tel contrat dès lors que l'État-providence est, dans l'esprit de plusieurs, réduit à ce qu'il coûte et donc compromis.

Aujourd'hui, le Pacte suggère à un an. Correspond-il à une réalité tant dans sa raison d'être que dans son application? Où en est-il?

Questionnaire : L'État est-il ce qu'on en attend?

Précisons d'abord que le Pacte social paru dans mon dernier rapport annuel comporte 56 règles réparties dans huit rubriques qui remettent en question l'administration publique quant à sa façon de s'acquitter de ses responsabilités et devoirs envers les citoyens.

Cette année, les énoncés du Pacte se retrouvent une fois de plus dans les pages de mon rapport parce qu'ils fournissent des repères pour l'évaluation des comportements de ministères et d'organismes.

À titre de rappel, je me contenterai donc de mentionner ici que les grandes questions du Pacte auxquelles l'administration publique est appelée à répondre sont les suivantes :

- Fait-elle suffisamment preuve de transparence?
- Cherche-t-elle à favoriser l'accès à ses services?
- Veille-t-elle à la légalité et à la raisonnabilité de ses actes?
- Est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle?
- A-t-elle pour premier objectif d'agir dans le meilleur intérêt de sa clientèle au moment de la planification des programmes gouvernementaux?
- A-t-elle comme priorité l'amélioration des services en fonction des besoins exprimés?
- Respecte-t-elle la dignité des citoyens?
- Remplit-elle ses différentes fonctions de façon responsable?

Chacune de ces questions est suivie d'une série de moyens pour l'État d'entretenir avec la population des rapports efficaces, justes et démocratiques.

Voilà brièvement en quoi consiste le Pacte social et ses standards de qualité. J'ai tenu, en l'élaborant, à produire un outil destiné autant aux ministères et aux organismes, décideurs et employés en quête de balises dans leur travail, qu'aux citoyens soucieux de situer les obligations de l'appareil gouvernemental à leur égard.

La valeur du Pacte, j'en suis conscient, repose toutefois très certainement sur sa capacité à refléter les véritables attentes des différentes catégories de clients des services publics. Attentes qui doivent toutefois demeurer réalistes sinon rien n'est crédible, ni les demandes, ni les promesses. Or, les plaintes que je reçois tous les jours me confirment le bien-fondé du contrat.

Dans l'esprit des citoyens, l'intervention de l'État doit réduire les inégalités du pouvoir dans la société.

À quoi les citoyens peuvent-ils donc s'attendre des services du gouvernement? Et, parallèlement, quels sont les objectifs auxquels le Pacte social attache le plus d'importance? On réalise que les valeurs recherchées de part et d'autre concordent : l'État doit agir de façon juste, transparente, responsable et il doit, avant tout, être au service des citoyens. Exigences qui ne font que rapprocher l'État des raisons pour lesquelles il existe.

Des pouvoirs publics justes et rassembleurs

Attendre des pouvoirs publics qu'ils soient justes envers la clientèle paraît aller de soi, en même temps qu'il s'agit d'une aspiration tellement étendue. Qu'exprime le citoyen lorsqu'il revendique que l'État soit à l'image de la justice?

La correction des injustices fait appel aux notions d'égalité, de liberté et de dignité. Or, de plus en plus de personnes se sentent exclues socialement, désavantagées dans leurs relations avec l'entourage ou avec les services gouvernementaux. On souhaite dès lors que l'appareil de l'État mette en place des moyens pour favoriser l'intégration des citoyens, l'équilibre dans les rapports de force, l'affirmation des droits en société. Faut-il rappeler cependant que notre société est composée de groupes aux intérêts distincts?

D'une part, de nombreuses personnes remettent en cause les taux d'imposition et les privilèges fiscaux et, du même coup, remettent en question les avantages sociaux réservés aux plus démunis. De leur côté, des bénéficiaires d'aide de dernier recours comprennent mal que leurs prestations soient réduites s'ils partagent leur logement, alors qu'on dit vouloir valoriser l'entraide. Ailleurs, des chômeurs et des jeunes remettent en cause la sécurité d'emploi de travailleurs mieux protégés. Des personnes âgées, quant à elles, appréhendent des réductions apportées aux revenus qu'elles touchent à la retraite.

Les divergences créent les tensions et l'intolérance. Dans ce contexte, la justice ne concerne plus seulement les rapports État-citoyen, mais elle touche également les interactions entre les divers groupes. Dans l'esprit des citoyens, l'intervention de l'État doit réduire les inégalités du pouvoir dans la société.

À cet égard, le Pacte social ne manque pas d'interroger les services publics, notamment sur les moyens mis en œuvre pour promouvoir le respect des libertés et des droits et pour éviter toute forme de discrimination, de disparité, de partialité.

Limpide!

L'administration a le devoir de clarifier les choses

La transparence de l'État est une valeur prépondérante de démocratie sur laquelle j'ai insisté dans l'introduction du présent rapport (voir en première page). Définie comme l'ouverture nécessaire pour permettre au citoyen de comprendre et de commenter les gestes faits par l'administration et de leur donner une orientation, la transparence occupe une large place à l'intérieur du Pacte social; elle commande aux services de l'État de se conformer à des obligations précises telles que :

- fournir au citoyen des décisions administratives assorties de motifs clairs;
- diffuser sans délai l'information complète dont le citoyen a besoin et veiller à ce que les renseignements soient livrés dans un langage accessible;

> Après tout, un droit qu'on ne connaît pas est-il véritablement un droit ?

Gestionnaires solidaires

Pacte et impact : les principes rejoignent-ils le terrain?

Récemment, on a porté à ma connaissance le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen qui met particulièrement l'accent sur les règles à suivre pour améliorer la qualité du service aux citoyens. J'ai trouvé qu'il y avait là d'excellentes suggestions que je vous invite à suivre. En cette période de restrictions budgétaires, il faut porter une attention particulière à cet aspect de la gestion publique, afin que le citoyen ne soit pas le premier visé par les coupures de services, ou par une dégradation de la qualité des services reçus. J'ai confiance que vous saurez vous montrer capables de concilier la rationalisation des programmes avec le maintien de la qualité du service aux citoyens.

Extrait de l'allocution du Premier ministre du Québec, M. Jacques Parizeau, devant l'Institut d'administration publique du Canada, le 8 mars 1995.

Coûteuses coupures

L'État fait fausse route lorsqu'il sabre dans les organismes de défense des droits.
À quoi sert-il d'avoir des droits si on ne peut efficacement ni les exercer ni les défendre?

Intégration : Commission des droits de la personne – Commission de protection des droits de la jeunesse

Quelles nouvelles?

[illegible]

P[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

D[illegible]

La présence du Protecteur du citoyen dans les médias

QUÉBEC

AGENDA

En 1994-1995, le Protecteur du citoyen a pris part notamment aux événements suivants :

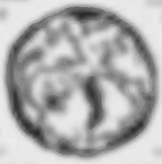
NATIONAL

CONGRÈS DES OMBUDSMANS CANADIENS

INTERNATIONAL

CONFÉRENCES, COLLOQUES, TRAVAUX À L'ÉTRANGER ET DÉLÉGATIONS DE VISITEURS

Depuis 25 ans, le Protecteur du citoyen a non seulement gagné la confiance de la population du Québec comme gardien des droits, mais il a aussi étendu internationalement sa réputation d'institution forte et crédible. C'est à ce titre qu'il est appelé, tout au long de l'année, à préciser et à promouvoir l'importance de l'ombudsman dans le monde.



À votre service chez le Protecteur du citoyen

Pierre Alarie
Lydya Assayag
Claire Beaupré
Marcel Bégin
Claude Bélanger
France Blackburn
Yves M. Boldus
Dominique Bouchard
Josée Boulianne
Michelle Bourgon
Gérard Brousseau
Jo Anne Bussières
Mariette Cailloux
Claire Caouette
Violette Caron
Lyne Chassé
Sylvie Clément
Georgette Couture
André Daguerre
Lyne Deschênes
Michèle Désiré
Johanne Desjardins
Paul-Henri Desrochers
Diane Dubuc Hickey
Francine Dufour
Louise Falardeau
Berthe Fournier
Denise Fournier
Gérald Fournier
Suzanne Gagnon
Lucie Gagnon
Claire Gendron
Pierre-Paul Gervais
Dorys Gosselin
Denyse Guay Archambault
Frances Hudon Szigeti
Daniel Jacobs
Denise Labelle
Serge Laberge
Michel Lacombe
Martine Lalibarte
Micheline Lamy
Denis Langlois
Nathalie Lapierre
Francine Larouche
Françoise Larouche
Lucie Lavoie
Francine Legaré
Michèle Lessard
Lucie Lévac
Marlène Livette
Micheline Lynch
Guy MacDonald
Lise Mayer
Micheline McNicoll
Jacques Meunier
Pierre Morin
Carmen Morisette
Lorraine Nadeau
Margaret Normand
Egidio Nunez
Manon Ostiguy
Guy Pagé
Yvette Pagé
Louise Paquette
Louis-Philippe Pelletier
Suzanne Picard
Diane Pilon
Lucie Poulin
France Prévost
Anne-Marie Racette
Sophie Risse
Patrick Robardet
Manon Robitaille
Fernande Rousseau
Hélène Roux
Monique Sévigny
Gaétane Sinclair
Joanne Sonier
Gilles St-Hilaire
Eric T. Sutton
Suzanne Talbot
Josée Tremblay
Sylvie Turcotte
Georges Wentzel

*Liste du personnel en poste en 1994-1995

QU'EST-CE QUE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OMBUDSMAN?

L'ENGAGEMENT DE MEMBRES DU PERSONNEL DU PROTECTEUR DU CITOYEN À L'EXTÉRIEUR DE L'INSTITUTION

TÉMOIGNAGE

... du président du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

ANNÉE 1994-1995

LE PACTE SOCIAL COMME OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

Cette année, le Protecteur du citoyen fait état des principaux manquements de l'administration publique en parallèle avec les règles du Pacte social qu'il proposait dans son dernier rapport annuel : quelles ont été, en 1994-1995, les situations où des ministères et des organismes ont manifestement négligé d'agir à l'égard du citoyen de façon transparente, responsable, respectueuse de ses attentes et de ses droits? Et quels sont les cas où l'appareil gouvernemental a fait des gestes à l'encontre de la raisonnabilité, de la légalité, de la justice naturelle? C'est ainsi que, d'un secteur de l'administration à un autre, on constate des faiblesses communes à des organisations différentes. Et du côté des solutions à apporter, même similitude : l'humanisation des rapports État-citoyen, la recherche de l'équité dans les décisions et les gestes, l'attention accordée aux besoins de la clientèle sont des preuves concrètes d'une volonté d'offrir des services publics de qualité. Préconisées par le Pacte social, ces valeurs sont toujours à promouvoir, car des exemples précis nous démontrent qu'elles ne sont pas ancrées à l'intérieur des mécanismes de l'État. [illegible] en certains endroits, elles font ailleurs régulièrement défaut.

PACTE SOCIAL - CLARIFIER LA COMMUNICATION

1

L'ADMINISTRATION FAIT-ELLE SUFFISAMMENT PREUVE DE TRANSPARENCE?

Des moyens de manifester l'ouverture nécessaire :

1.1 Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.

1.2 Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.

1.3 S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.

1.4 Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.

1.5 Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

1.6 Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.

1.7 Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

ÊTRE TRANSPARENT, MOTIVER LES DÉCISIONS

Certains ministères et organismes semblent prendre pour acquis que les décisions de l'administration peuvent tomber, laconiques, sans plus d'explications. Par contre, dans des domaines comme la gestion publique des affaires agricoles, le Protecteur du citoyen a, depuis peu, constaté de réels efforts pour se montrer plus transparent. De quoi en inspirer d'autres.

S [illegible]

Fixation du prix du lait : le sort en est jeté?

[illegible]

LE PACTE SOCIAL COMME OUTIL D'ÉVALUATION DES SERVICES PUBLICS

Cette année, le Protecteur du citoyen fait état des principaux manquements de l'administration publique en parallèle avec les règles du Pacte social qu'il proposait dans son dernier rapport annuel : quelles ont été, en 1994-1995, les situations où des ministères et des organismes ont manifestement négligé d'agir à l'égard du citoyen de façon transparente, responsable, respectueuse de ses attentes et de ses droits? Et quels sont les cas où l'appareil gouvernemental a fait des gestes à l'encontre de la raisonnabilité, de la légalité, de la justice naturelle? C'est ainsi que, d'un secteur de l'administration à un autre, on constate des faiblesses communes à des organisations différentes. Et du côté des solutions à apporter, même similitude : l'humanisation des rapports État-citoyen, la recherche de l'équité dans les décisions et les gestes, l'attention accordée aux besoins de la clientèle sont des preuves concrètes d'une volonté d'offrir des services publics de qualité. Préconisées par le Pacte social, ces valeurs sont toujours à promouvoir, car des exemples précis nous démontrent qu'elles ne sont pas acquises à l'intérieur des mécanismes de l'État. Bien ancrées en certains endroits, elles font ailleurs régulièrement défaut.

PACTE SOCIAL - CLARIFIER LA COMMUNICATION

1

L'ADMINISTRATION FAIT-ELLE SUFFISAMMENT PREUVE DE TRANSPARENCE?

Des moyens de manifester l'ouverture nécessaire :

1.1 **Faire part au citoyen des décisions qui le concernent en prenant soin d'en expliquer les motifs dans des termes qu'il comprend.**

1.2 **Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.**

1.3 **S'assurer, le cas échéant, que le citoyen a bien compris l'information.**

1.4 **Indiquer clairement au client les droits et les recours dont il dispose par rapport à une décision administrative, y compris le recours au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme public de protection des droits.**

1.5 **Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.**

1.6 **Consulter la clientèle visée au moment de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux, de même qu'à l'occasion des changements apportés à ces programmes.**

1.7 **Recueillir l'avis de personnes représentatives de la clientèle au moment de la conception des dépliants d'information et des formulaires, et privilégier pour ces documents un contenu simple et vulgarisé.**

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

ÊTRE TRANSPARENT, MOTIVER LES DÉCISIONS

Certains ministères et organismes semblent prendre pour acquis que les décisions de l'administration peuvent tomber, laconiques, sans plus d'explications. Par contre, dans des domaines comme la gestion publique des affaires agricoles, le Protecteur du citoyen a, depuis peu, constaté de réels efforts pour se montrer plus transparent. De quoi en inspirer d'autres.

Selon le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen, les services publics se doivent de communiquer aux citoyens les motifs en même temps que la décision qu'ils prennent à leur égard. Nous sommes intervenus cette année au sujet d'une ordonnance rendue par la Régie des marchés agricoles et alimentaires qui nous paraissait avare d'explications.

Fixation du prix du lait : le sort en est jeté?

La régie gouvernementale dont il est question ici agit comme tribunal administratif et comme organisme de régulation économique chargé de favoriser la mise en marché des produits agricoles et alimentaires. Elle est donc responsable de l'approbation et de la surveillance des structures de mise en marché de ces produits, et du règlement des litiges auxquels leur application peut donner lieu.

Au début de 1994, en réponse à une requête de producteurs laitiers réclamant une modification du prix du lait, la Régie tint des audiences pour entendre les différentes parties et statua sur les différences de prix entre les laits selon leur teneur en gras. Peu après, un citoyen qui avait assisté aux audiences fit appel à nos services : selon lui, la Régie n'avait pas protégé les intérêts des consommateurs dans la fixation du prix du lait. Les écarts de prix lui paraissaient inéquitables et lésaient les consommateurs du lait le plus écrémé. En effet, les différences minimes de prix ne représentaient pas les différences de coût résultant de l'ajout plus ou moins important de gras laitier; si la Régie avait mieux tenu compte du coût, le prix du lait écrémé aurait été moindre. Par ailleurs, l'insatisfaction du citoyen portait également sur la large discrétion du détaillant sur les prix affichés au comptoir pour les différents types de lait, discrétion découlant du texte ambigu de l'ordonnance.

Le Protecteur du citoyen estima essentiel d'intervenir sur la façon dont la Régie avait rendu sa décision. Son ordonnance faisait peu état des critères de fixa-

tion des prix à un point tel qu'il était impossible d'en saisir la justification.
Nous avons souligné à l'organisme que l'ordonnance était incomplète alors qu'elle visait des questions importantes pour les consommateurs. La Régie doit donner aux consommateurs, producteurs, marchands et distributeurs de produits agricoles et alimentaires l'occasion de connaître et de comprendre les règles du jeu. La Régie, dans l'ordonnance, aurait dû faire le point :

- sur les divers facteurs qui lui servent à fixer le prix du lait;
- sur ses critères d'appréciation de la marge de profit raisonnable pour chaque type de lait et pour le lait en général;
- sur les critères retenus antérieurement pour établir les écarts de prix, sur sa position actuelle et les motifs qui justifient cette position;
- sur sa définition de l'intérêt public.

Également, l'ordonnance aurait dû se faire plus explicite sur une série d'autres points. Cela a amené le Protecteur du citoyen à considérer que le manque de transparence de l'ordonnance empêchait les intéressés de savoir si l'intérêt public avait été pris en considération. L'obligation de tenir des audiences publiques ainsi que la très grande discrétion exigeaient que l'ensemble du processus soit absolument transparent et rigoureux.

Épilogue : compréhension et collaboration

La Régie s'est montrée ouverte et a décidé de saisir cette occasion pour améliorer ses méthodes de travail. Elle nous a également consultés sur la façon d'améliorer le libellé de ses décisions.
Par la suite, la Régie rendit une nouvelle ordonnance; celle-ci était nettement plus claire et plus complète. Remarquable collaboration et aussi, et surtout, exemple tangible d'adaptation rapide aux besoins des citoyens qui ont droit à l'information essentielle.

DISPONIBILITÉ DE L'INFORMATION

VOUS FAITES L'OBJET D'UNE SAISIE. ET VOICI POURQUOI

Nous avons invité le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à clarifier ses méthodes et ses intentions lorsqu'il procède à la saisie et à la confiscation de barils de sirop d'érable. Certaines opérations du genre laissaient en effet des producteurs pantois.

Chaque année, il revient au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'inspecter la qualité du sirop d'érable destiné à la commercialisation.
«Le sirop d'érable en grands contenants doit être propre à la consommation humaine et provenir exclusivement de la sève d'érable ou d'un autre produit de l'érable.»
(Extrait du Règlement sur les aliments)
À la suite d'analyses, lorsque le sirop d'érable est conforme aux exigences, il est identifié comme tel, et on peut poursuivre les différentes étapes qui l'acheminent du producteur au consommateur. Par contre, un produit peut être déclaré «impropre à la consommation humaine» s'il est contaminé par des micro-organismes ou par des résidus chimiques. On peut aussi considérer qu'un sirop est trop altéré pour être consommé si sa saveur habituelle est remplacée ou masquée par une odeur étrangère ou un goût désagréable de bourgeon, de bois, de brûlé. Enfin, du sirop peut être rejeté si des conditions d'hygiène ne sont pas respectées : barils souillés, rouillés ou ayant servi à l'entreposage de produits chimiques.
Au terme de l'inspection, le produit qui ne respecte pas les exigences est saisi, éliminé ou confisqué. Les producteurs qui ne sont pas d'accord avec la décision du Ministère peuvent se pourvoir en révision.
Ce genre d'opération, on le devine, ne va pas sans susciter des réactions de contestation et de surprise de la part des acériculteurs. Il est donc essentiel que le déroulement des inspections corresponde rigoureusement aux règles applicables. De plus, on doit renseigner adéquatement le producteur sur les résultats des analyses et sur les décisions administratives prévisibles.
Or, à la suite de plaintes de producteurs acéricoles, notre enquête a révélé de sérieuses lacunes dans l'information rendue disponible. Ainsi, les explications écrites auxquelles avait accès le producteur se limitaient généralement à un procès-verbal succinct dont le vocabulaire, conforme à la loi, apportait peu de précisions dans les circonstances.
Quant à l'information verbale, il nous apparaissait qu'elle n'était pas nécessairement fournie avec le même soin dans tous les cas.
Nous avons, dès lors, fait part de nos conclusions au Ministère. Selon nous, ces difficultés pouvaient être aplanies si des renseignements écrits et complets étaient mis à la disposition de toutes les personnes visées par les points suivants :

- le rôle et les pouvoirs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation relativement à l'inspection du sirop d'érable;
- les diverses étapes du processus :
  - inspection;
  - saisie et avis;
  - test en laboratoire;
  - avis de destruction;
- les droits du producteur
  - à l'avis;
  - aux documents;
  - à un autre prélèvement et l'utilité de celui-ci (selon certaines conditions, un producteur peut soumettre un échantillon de sirop à un laboratoire privé);
  - à un recours.

Comme le Ministère n'inspecte que le sirop livré chez un agent de commercialisation, nous avons suggéré que l'information pertinente puisse se trouver chez ces intermédiaires, à la portée de tout producteur au moment de la livraison du sirop d'érable. Il reviendrait au citoyen d'en prendre connaissance.
Une semaine après notre intervention, on nous a avisés que le document demandé allait être préparé sous peu et comprendrait les points que nous jugions importants.
Le dépliant que nous avons reçu par la suite, intitulé *L'inspection des produits de l'érable en grands contenants* a, en effet, pleinement satisfait nos attentes.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

FOURNIR EN TEMPS UTILE AU CITOYEN UNE INFORMATION ADÉQUATE...

... et non pas des années trop tard, et sous forme de menace, comme cela s'est vu dans des lettres adressées par l'administration à des garants de personnes immigrantes.

Lorsqu'une personne établie au Québec décide de faciliter l'entrée au pays d'un immigrant, elle peut, selon certaines conditions, s'en porter garante financièrement auprès des services gouvernementaux. S'il s'agit d'un conjoint, l'engagement qu'elle assume dure trois années (dix ans autrefois), période au cours de laquelle elle doit se considérer comme responsable de subvenir aux besoins du nouvel arrivant. Dans les autres cas de parrainage, la période est demeurée de dix ans. En vertu de l'entente, l'immigrant n'est admissible à aucune forme de prestation d'aide de dernier recours (aide sociale) pendant la période visée. S'il venait à en toucher quand même, son garant serait tenu de rembourser le ministère payeur pour toute somme versée.
Dans les cas où le lien de parrainage dont il vient d'être question existe dans un couple ou les conjoints en arrivent à se séparer avant l'expiration de l'engagement, celui-ci se poursuit en dépit de la rupture jusqu'à la date initialement prévue pour y mettre fin.
Cela nous amène à traiter d'un certain nombre de cas où une séparation est survenue et où l'ex-conjoint parrainé a retiré des prestations d'aide sociale à l'insu de son garant. Ce n'est alors parfois que beaucoup plus tard que le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles en a avisé la personne garante, au moyen d'une lettre adoptant le ton incisif de la mise en demeure. Pour quelques-unes de ces personnes, la «dette» courait en fait depuis des années.
Des citoyens pris au dépourvu par ce recours exercé contre eux se sont tournés vers nos services pour contester le fait qu'on leur reprochait de ne pas respecter un engagement alors qu'ils n'avaient reçu aucun avis préalable les informant que la personne parrainée avait besoin d'une aide financière. Comment pouvaient-ils assumer leurs obligations

Nos dossiers indiquent que vous avez parrainé ______X______

Nous vous informons que ______X______ a déposé une demande de prestations d'aide de dernier recours (autrefois prestations d'aide sociale) auprès d'un Centre Travail-Québec (C.T.Q.) en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu (autrefois Loi sur l'aide sociale).

Conformément à l'engagement numéro__________ que vous avez signé le ______________ pour une durée de ______ ans, vous êtes tenu de répondre aux besoins essentiels de cette personne et de ses personnes à charge mentionnées à l'engagement. Vous devez respecter cet engagement dans sa totalité.

De plus, selon l'article 2 de cet engagement, vous devrez rembourser le Gouvernement du Québec de toute somme versée en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu, à titre de prestations d'aide de dernier recours à ______X______ et à ses personnes à charge. Si d'ici 10 jours ouvrables, vous n'avez pas pris entente avec le Centre Travail-Québec______________, téléphone__________, dossier__________, nous entreprendrons toutes les démarches nécessaires pour récupérer les montants versés à la personne parrainée.

Compte tenu du non-respect de vos obligations, le Gouvernement du Québec prend les mesures suivantes :

1- ______X______ sera invité à entreprendre des poursuites judiciaires contre vous pour vous obliger à respecter votre engagement.

2- Comme vous n'avez pas respecté cet engagement, il vous sera impossible de faire toute autre demande d'engagement sauf dans le cas d'un(e) conjoint(e) et d'un enfant(s) mineur(s).

Veuillez agir en conséquence.

Nom de l'agent d'immigration responsable
et son numéro de téléphone
Service aux résidents permanents

[illegible]

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

LES CONSIGNES APPROXIMATIVES

Les approximations dans certains documents destinés à renseigner le public peuvent, on le verra, placer le citoyen en une fâcheuse position de retard.

[illegible]

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

Terres publiques et terrains de mésentente

Hausse de loyer! La nouvelle n'enchante jamais le locataire. Mais le propriétaire qui désire que l'augmentation soit acceptée a intérêt à en expliquer les causes. Quand il s'agit de l'administration publique, c'est même un devoir.

[illegible]

à échéance, ce qui maintenait ainsi en vigueur les anciennes conditions. Plus tard, la proportion des citoyens touchés alla en augmentant. Des individus et des groupes se mobilisèrent contre la nouvelle tarification et un certain nombre d'entre eux firent appel au Protecteur du citoyen.
À la suite de notre analyse, il nous apparut que les difficultés résidaient dans le processus d'évaluation du terrain, l'insuffisance de l'information donnée aux locataires et l'absence de mécanismes de négociation.
« Sauf dans les cas où le présent règlement prévoit un prix de substitution, une terre est vendue à la valeur marchande établie selon les techniques généralement reconnues en évaluation foncière ou louée à un pourcentage de cette valeur, sans tenir compte toutefois de la valeur des améliorations apportées à cette terre par l'acquéreur ou le locataire. »
(Extrait du Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public.)
La valeur marchande devenait une donnée de première importance mais il n'existait pas de fiche d'évaluation spécifique pour chaque lot. Le locataire ne pouvait donc se baser sur des documents précis et ne pouvait valablement contester le bien-fondé de la valeur de son lot. Le processus lui apparaissait arbitraire. Par ailleurs, la fiche d'évaluation devenait d'autant plus nécessaire que la valeur marchande ne doit pas inclure les améliorations apportées par le locataire. Ce dernier doit être en mesure de vérifier avec la fiche si les aménagements qu'il a faits, comme une voie d'accès, sont compris ou non dans l'évaluation.
Autre carence : il était souvent impossible pour le locataire de négocier avec le Ministère. Le Protecteur du citoyen a fait valoir que le renouvellement du bail ou son non-renouvellement a des conséquences importantes pour l'occupant de l'endroit. Par exemple, en cas de non-renouvellement celui-ci est alors obligé de libérer les lieux, c'est-à-dire de transporter ou de démolir les constructions qu'il a érigées et, souvent, de renoncer à ses travaux (construction de chemins), à moins qu'il ne transfère son bail et récupère son investissement.
Pour cette raison, le locataire devait avoir l'occasion de faire valoir son point de vue de manière efficace. Il fallait prévoir une procédure souple et informelle avec des services responsables qui fourniraient au citoyen les renseignements pertinents, notamment :

- un résumé de la politique gouvernementale;
- les articles pertinents de la loi ou du règlement;
- un document d'évaluation du terrain ou du secteur;
- les autres facteurs qui ont pu influer sur l'évaluation.

Le Ministère nous a informés qu'il effectue présentement une restructuration en profondeur de ses processus d'affaires pour la gestion et l'octroi des droits fonciers. Nos propositions ont été prises en considération et ont pu corriger les lacunes en matière d'information et d'accueil à la clientèle.
Reste maintenant la hausse de loyer sur laquelle nous nous prononcerons sous peu. Nos propositions visent dans ce cas-ci comme dans d'autres, non seulement à améliorer les rapports entre les citoyens et l'Administration mais surtout à assurer un meilleur équilibre dans ces rapports.

L'inforoute, le citoyen et la démocratie

Le journaliste et directeur de L'Agora, Jacques Dufresne, a été chargé par le gouvernement québécois d'effectuer une recherche sur les enjeux sociaux, culturels et éthiques de l'autoroute électronique. Nous lui avons demandé quelques réflexions sur le même thème mais plus précisément rattachées au citoyen et à ses droits.
Son texte nous donne par ailleurs l'occasion de mentionner que le Protecteur du citoyen est en voie d'obtenir un site Internet afin d'étendre encore l'accès à ses services... et notamment au présent rapport annuel.

Le magazine *Québec Science* a publié en septembre 1995 un manuel d'initiation à Internet. Tous les exemplaires ont disparu des kiosques en quelques jours. À la demande du public, on vient de lancer une seconde édition. Ce réseau mondial de communication suscite le même enthousiasme partout dans le monde. La Chine populaire elle-même se branche en ce moment.
À propos du taux de croissance d'Internet, les rumeurs les plus extravagantes ont circulé, 150 % par mois à titre d'exemple. Selon une étude américaine récente et rigoureuse, celle de O'Reilly Associates, il serait plutôt de 60 % par an. La population mondiale réelle de l'Internet serait de 10 millions et non de 50 millions. Ce chiffre n'inclut pas les usagers des réseaux commerciaux. On estime que 60 % des usagers sont américains en ce moment : 5,8 millions sur Internet et 3,9 millions sur les services commerciaux. Soixante-sept pour cent sont des hommes. Le revenu familial moyen des usagers se situe entre 50 000 $ et 75 000 $. Le Québec compterait en ce moment environ 30 000 internautes.
Ce qui distingue ces nouveaux moyens de communication de tous les autres, c'est l'interactivité qu'ils permettent. Devant l'écran de son ordinateur, l'usager est actif. « Je n'ai jamais écrit autant de lettres de ma vie. » C'est le commentaire que l'on entend le plus souvent parmi les usagers d'expérience.
Le rêve des fondateurs de la compagnie Apple, Jobs et Wozniack, serait-il en train de se réaliser? Ces deux entrepreneurs visionnaires considéraient les micro-ordinateurs comme des outils révolutionnaires dont le citoyen ordinaire pourrait se servir pour faire contrepoids au pouvoir que les gros ordinateurs conféraient aux grandes organisations. On considère les réseaux comme des outils oppressifs et aliénants, à cause de leur impact négatif sur une sociabilité déjà compromise; il est déjà trop tard pour leur opposer un refus catégorique. À l'échelle des pays et des cultures, un tel refus serait en même temps une démission. Il ne reste plus qu'à en faire bon usage. Qu'à limiter les dégâts, diront les plus pessimistes. On peut en effet penser que les réseaux informatiques sont, de par leur nature même, des instruments totalitaires et que, loin d'entrer en concurrence avec les puissants ordinateurs du Pentagone ou de AT & T, les micro-ordinateurs sont l'équivalent des vaisseaux capillaires, lesquels, sous le contrôle du cerveau central, ont pour mission de transporter l'énergie, transformée par les poumons, jusque dans les ultimes replis des muscles.
Au Québec en ce moment, ce sont les jeunes qui sont en train de définir les règles du bon usage. Ils n'auront pas attendu les règlements du CRTC ou du ministère québécois de la Culture et des Communications pour se mettre à l'œuvre au nom des citoyens. C'est ainsi qu'un jeune informaticien, poète à ses heures, Martin Page, a fondé CyberQuébec, un organisme qui s'est donné pour mission de veiller à ce qu'on fasse un usage vraiment démocratique des nouveaux réseaux. Un autre jeune pionnier, Jean-Hugues Roy, collaborateur à *Voir* et à *Québec Science*, a comparé CyberQuébec à Transport 2 000.
Qui aura accès à Internet et à quelles conditions? Il y a quelques mois, le gouvernement québécois rendait public le rapport Berlinguet sur l'inforoute. Joignant l'exemple à la parole, CyberQuébec publiait son commentaire sur le rapport quelques semaines plus tard, sans avoir reçu de subvention à cette fin. Attention, disent les auteurs du commentaire. En ces temps d'austérité, l'État québécois pourrait être tenté d'utiliser les réseaux uniquement comme outil de contrôle social plutôt que comme un moyen de se mettre à l'écoute de la population. Dans ce nouveau domaine, des organismes comme CyberQuébec deviendront les alliés naturels du Protecteur du citoyen.
Tout va si vite qu'il importe d'introduire des principes dans l'action sans attendre que soient adoptés les lois et règlements dont la nécessité est déjà évidente. À cet égard, le site dont la MRC de Coaticook vient de se doter, à l'occasion d'un colloque international sur l'emploi en milieu rural, présente le plus grand intérêt en raison des principes démocratiques qui l'ont inspiré. Le site a été en effet conçu d'une manière telle qu'en quelque endroit qu'il s'y trouve, l'usager se sente non seulement autorisé mais invité et encouragé à donner son opinion sur le site lui-même et sur l'administration des MRC et des municipalités qui les composent. L'usager peut adresser ses messages non seulement aux élus, mais aussi aux fonctionnaires. Si un aspect du plan d'aménagement lui déplaît, il n'a qu'à cliquer sur le nom du directeur du service d'urbanisme pour être assuré que le premier responsable du dossier soit avisé de son désaccord. Une manœuvre simple lui permet de reconsidérer le même message au préfet.
Le monde entier peut s'inspirer de ce modèle de démocratie locale virtuelle. Six mille personnes ont visité le site au cours des 15 premiers jours. Parmi les commentaires reçus, il y en a un qui venait d'un fonctionnaire du gouvernement du Québec : « Pensez-vous qu'à l'échelle de l'État, la communication directe entre les citoyens et les fonctionnaires sera autorisée? »
Ceux qui, au Québec, ont déjà accès à Internet, appartiennent à une élite déjà très près des pouvoirs. Il est peu probable que les citoyens les plus pauvres puissent s'équiper à court terme d'un ordinateur et d'un modem. Comment empêcher que cette situation n'aggrave l'exclusion dont plusieurs sont déjà victimes? En juillet dernier, la ministre Paillé annonçait que les bibliothèques publiques auraient bientôt l'équipement requis pour se brancher sur Internet. Il y a déjà dans la plupart des villes du Québec, des cafés électroniques où l'on peut s'initier à Internet pour quelques dollars l'heure. De nombreux organismes communautaires et tous les CLSC ont déjà des ordinateurs puissants. Il leur suffira de se procurer un modem et d'imaginer des méthodes efficaces pour aider leurs clients les plus démunis à défendre leurs opinions et leurs intérêts. Par exemple, tous les organismes communautaires pourraient figurer sur une même liste de courrier électronique. La concertation entre ces organismes pourrait dans ces conditions se faire aussi rapidement qu'entre les succursales d'une multinationale.
Utopie! Sans doute, mais comme le train Internet ne reste qu'une seconde en gare, il vaut mieux passer vite à l'action une fois qu'on a entrevu une finalité digne d'être défendue.

Jacques Dufresne

L'inforoute, le citoyen et la démocratie

PACTE SOCIAL – SOIGNER L'ACCÈS AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

2

«Appuyez sur le [illegible]...»

PACTE SOCIAL – SOIGNER L'ACCÈS AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

2

L'ADMINISTRATION CHERCHE-T-ELLE À FAVORISER L'ACCÈS À SES SERVICES?

«Appuyez sur le ■ ...»

De nombreux usagers des services publics s'adressent au Protecteur du citoyen parce que, après s'être soumis plusieurs fois aux consignes données par la boîte vocale, ils n'ont quand même jamais réussi à obtenir d'un être humain un renseignement précis sur leur cas personnel. Étrange : alors que le système de messagerie des robots est de plus en plus perfectionné, il devient particulièrement ardu dans certains ministères et organismes d'utiliser le téléphone pour permettre à une personne de parler à une autre!

Les problèmes d'accès téléphonique ne sont pas nouveaux au ministère du Revenu

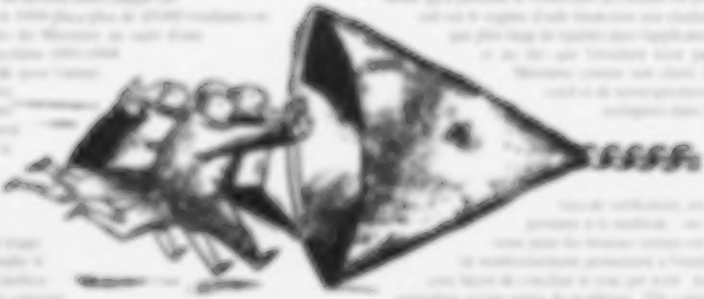
Plaintes de contribuables : le ministère du Revenu ne répond plus

L'assurance-maladie et le marasme des téléphones

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Le phénomène du goulot téléphonique

Lorsqu'au terme d'une importante opération de vérification plus de 20 000 étudiants sont invités à rejoindre le ministère de l'Éducation par téléphone, et que le service chargé de leur répondre est déjà débordé, l'image qui vient à l'esprit est celle d'une foule conviée à franchir une enceinte par le trou d'une serrure.



COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Accueil téléphonique : prévoir l'heure de pointe

Différentes périodes d'«effervescence» téléphonique ont amené la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à constater que sa structure d'accueil s'essoufflait rapidement en situation de surcharge.

Comme l'a constaté le Protecteur du citoyen, la Commission est loin d'être insensible aux limites de son système téléphonique et aux difficultés éprouvées par ses usagers. À cet égard, la Commission a tenu à ajouter du personnel supplémentaire là où cela pouvait contribuer à l'amélioration de la communication avec la clientèle.
Toutefois, en réponse aux carences constatées, l'organisme fait valoir que les périodes d'engorgement sont ponctuelles et qu'il lui est des fois difficile d'investir davantage dans l'addition de ressources. Par ailleurs, précise encore la Commission, la complexité du domaine des pensions fait qu'on ne peut parachuter du jour au lendemain des employés d'autres secteurs à l'interne pour répondre à des besoins temporaires, et ce, en raison de l'étendue de la formation nécessaire avant qu'un préposé soit en mesure de renseigner adéquatement le client.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il ne fait aucun doute que ce sont là des éléments qui ne facilitent pas l'adaptation des moyens de l'organisation aux attentes des citoyens. Cependant, les efforts pour soigner l'accueil doivent constamment viser, sans compromis, la qualité dans les rapports État-citoyen. C'est une simple question de bon sens et de planification.
Dans un organisme comme la Commission, il va de soi que le volet de l'information aux cotisants et aux pensionnés revêt une très grande importance. D'une part, il s'agit de la sécurité financière de personnes à la retraite qui n'ont plus accès à un revenu de travail. D'autre part, une majorité de gens ont peine à voir clair dans les notions et les calculs liés à la fixation de leur propre pension. De là, la nécessité pour l'administration de se donner des standards de haut niveau en matière d'accessibilité. L'efficacité de la réponse par téléphone doit nécessairement faire partie des buts poursuivis.

Ontario

L'égalité d'accès : un impératif pour l'Ombudsman

Les organismes publics doivent s'assurer que les citoyens ont accès aux services qui leur sont destinés. L'Ombudsman de l'Ontario, Mme Roberta Jamieson, en fait une priorité non seulement à l'étendue de l'administration gouvernementale ontarienne mais également à l'intérieur de sa propre institution. Voici quelques commentaires de Mme Jamieson à ce sujet.

La population de l'Ontario change, et il en va de même de nos clients réels ou potentiels. Bon nombre de ces clients sont défavorisés et ils font souvent face à des obstacles de taille lorsqu'ils veulent recourir à nos services. Leur statut socio-économique ou leur appartenance à une classe sociale défavorisée complique le problème.

Certaines personnes ont plus facilement accès aux services et sont mieux servies que d'autres. Certains clients potentiels sont si dénués de moyens qu'ils ne cherchent même pas à recourir à nos services. Le résultat est que souvent, les personnes qui sont les mieux servies sont les consommateurs plus traditionnels de tels services : des personnes mâles, de race blanche, en santé, de langue anglaise, éduquées, de classe moyenne et hétérosexuelles.

Non seulement l'Ombudsman de l'Ontario reconnaît-il l'existence de tels obstacles, il a pris un certain nombre de moyens pour que son propre système de prestation de services assure l'égalité d'accès. Nous avons relevé le défi qui consiste à tenter de répondre aux besoins des personnes qui éprouvent des difficultés à faire valoir et à protéger leurs droits et à surmonter les obstacles qui se dressent devant elles. Ces obstacles peuvent être matériels, comme l'absence d'un accès adapté pour les personnes handicapées, mais tous les obstacles ne sont pas de cette nature. Assurer l'accessibilité, cela signifie aussi prendre des moyens en vue de présenter les renseignements d'une façon qui soit appropriée sur le plan culturel.

Par exemple, il faut utiliser un vocabulaire simple lorsqu'on s'adresse à des personnes qui ont des compétences réduites en lecture ou en écriture, ou pour qui la langue de communication est une langue autre que l'anglais ou le français.

Les institutions doivent se rapprocher des Ontariens qui sont désavantagés à la fois au plan matériel et au plan des attitudes. Elles doivent s'adapter aux changements sociaux, tant dans leur manière de traiter les cas et de prendre les décisions que dans leur manière de percevoir et de prendre en compte les différences.

À titre d'Ombudsmans, nous devons être accessibles aux personnes qui souffrent de troubles de santé mentale, aux malentendants ou aux sourds. Il faut que nos services soient disponibles aux personnes dont la mobilité est restreinte parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer le transport, privé ou public, ou qui sont désavantagées en raison de la distance ou d'autres facteurs socio-économiques.

En cherchant à garantir l'égalité d'accès, l'Ombudsman s'efforce d'atteindre son objectif qui consiste à répondre à l'ensemble des différents besoins de sa clientèle. Il n'est pas nécessairement équitable de traiter tout le monde de la même manière. Viser l'égalité d'accès signifie qu'il faut remettre en question la culture de l'organisation et réexaminer son système de prestation de services afin d'identifier et d'éliminer les obstacles. L'égalité d'accès signifie une plus grande responsabilité à l'égard des clients.

Pour parvenir à l'égalité d'accès, quatre conditions essentielles doivent être réunies : tous les niveaux de l'organisation doivent être de la partie; il faut y consacrer les ressources voulues; il faut une éducation et une formation appropriée; il faut chercher à obtenir l'appréciation des clients et clientes potentiels relativement aux services offerts.

Tout le monde dans le secteur public et parapublic aura compris que nous vivons à une époque de changements en succession rapide où, en dépit de ressources décroissantes, on exige de plus en plus des services de la plus haute qualité. Lorsque les ressources se font rares, les gens sont prêts à certains sacrifices s'ils ont l'assurance d'être traités équitablement. Lorsque la population est homogène, il peut être équitable de traiter tout le monde de la même façon, mais ce n'est plus le cas lorsque la population est diversifiée. Il faut respecter les différences et les circonstances particulières de chacun si l'on veut se montrer équitables envers tous. Cela signifie que nous devons changer de façon fondamentale certaines de nos façons de transiger avec les gens. Cela signifie que nous devons prendre des mesures afin d'assurer une égalité d'accès.

Peu d'institutions ont été créées sur la base de l'égalité d'accès. Les mesures en vue d'assurer l'égalité d'accès sont parfois douloureuses, mais elles sont nécessaires. Il est préférable que ces mesures soient perçues comme une amélioration pour l'avenir plutôt qu'une critique des méthodes utilisées par le passé, ou comme une obligation qui est imposée à la société. L'égalité d'accès doit être perçue comme un élément de toutes nos relations, pas seulement nos relations avec les «minorités».

L'égalité d'accès commence par la reconnaissance du fait que nous ne sommes pas tous pareils; qu'en fait, nous sommes tous différents, et que nous avons différents talents et différents besoins. L'égalité d'accès signifie aussi qu'il faut reconnaître ces différents besoins, et y répondre.

L'égalité d'accès comporte un grand nombre d'avantages qui pourront en surprendre plusieurs. En permettant aux autres de contribuer par leurs propres talents ou points de vue uniques à la société, nous serons certains de pouvoir faire de même à notre tour. En acceptant les contributions diverses qui nous sont offertes, nous ne pouvons que bénéficier des avantages que nous procure la diversité, source d'enrichissement pour nos institutions et pour l'ensemble de la société. Il s'agit sûrement d'un investissement qui en vaut la peine.

L'Ombudsman de l'Ontario,
Roberta Jamieson

Pacte social – Respecter les droits, les lois et le bon sens

3

L'ADMINISTRATION VEILLE-T-ELLE À LA LÉGALITÉ ET À LA RAISONNABILITÉ DE SES ACTES?

[illegible]

3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire et l'abus de pouvoir.

3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

LES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION

Des règles claires

L'État ne peut se permettre d'agir dans le vague à l'égard des citoyens dans l'application de ses programmes, l'attribution des bénéfices, les opérations de contrôle. Les règles doivent être claires et connues. À défaut de quoi, les imprécisions risquent d'ouvrir la voie à des inégalités. Des gens se plaignent parfois auprès du Protecteur du citoyen, soutenant que certaines normes gouvernementales fluctuent selon la personne, le jour et l'heure.

Les écrits restent

Mieux qu'une conversation ou que l'entente verbale qui peut en résulter, les écrits restent pour fournir un cadre précis à un arrangement entre l'État et le citoyen. Et dans certains cas où des différends peuvent survenir, il importe de pouvoir se reporter à un document plutôt qu'à la conviction de l'une des parties d'avoir entendu quelque chose ou de l'avoir dit.

Vieux principe, n'est-ce pas, largement présent dans la majorité des innombrables transactions conclues quotidiennement entre l'État et ses clients. Toutefois, il subsiste des secteurs où l'administration devrait ainsi clarifier les règles et mieux protéger les droits des citoyens en formulant par écrit ce sur quoi l'on s'est mis d'accord.

Mentionnons, à titre d'exemple, des plaintes adressées au Protecteur du citoyen par des contribuables devant rembourser une dette fiscale au ministère du Revenu. Ces gens avaient conclu verbalement avec le Ministère une entente de remboursement dont ils soutenaient avoir toujours respecté les conditions. Et voilà qu'ils avaient appris que l'administration y avait mis fin unilatéralement, au motif qu'il y avait eu manquement à l'accord convenu. Donc, entre le contribuable et le Ministère, il y avait clairement divergence au sujet de la façon dont le citoyen s'était acquitté de son obligation. Par après, dans le règlement du litige, le Ministère avait souvent, selon les contribuables, retenu une interprétation de l'entente qui pouvait lui être favorable. Force avait alors été, pour chacun des citoyens visés, de constater que sa défense était d'autant plus ardue qu'elle ne pouvait reposer que sur des paroles... envolées.

Après enquête, nous avons jugé nécessaire de recommander au Ministère qu'on ait, dans ces situations, recours à un écrit :

- offert au contribuable chaque fois que les parties conviennent d'un accord;
- comportant les modalités et le montant des remboursements, de même que les conditions essentielles au maintien de l'entente;
- signé par le contribuable après que celui-ci en a pris connaissance.

Une telle formule permettait, selon nous, d'éviter toute équivoque tant pour le percepteur que pour le débiteur.

Récemment, l'administration nous a fait savoir qu'elle donnait suite à notre suggestion en s'apprêtant à utiliser des lettres types informatisées qui serviront à confirmer par écrit, de façon systématique, les conditions d'une entente de paiement. Cette lettre précisera toutes les données que nous estimions importantes et comportera la possibilité pour le débiteur de signer l'entente, selon sa volonté ou celle des services responsables.

Le Ministère s'est dit d'avis que la mise en place de ce système d'envoi de lettres contribuera à éliminer les difficultés liées à l'interprétation des clauses. Nous croyons aussi, pour l'avoir proposé, qu'en pareilles circonstances l'écrit protège autant le Ministère que le citoyen : seul un tel document permet de refléter fidèlement les engagements et d'empêcher que la confusion ne survienne du fait que les souvenirs des parties ne concordent plus.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU – RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

La rigidité administrative excessive ou l'utilisation de la loi en guise de paravent

L'administration justifie parfois un comportement inflexible par son obligation de respecter des dispositions strictes. Bien que l'absence de latitude puisse être réelle dans bon nombre de cas, il arrive régulièrement qu'un article de loi, un règlement, les conditions d'un programme fournissent aux services publics un prétexte commode pour se mettre à l'abri des réclamations.

Pour cause de délai immuable

L'ouverture d'esprit dans l'application des règles ne va pas à l'encontre de la rigueur dans l'interprétation de celles-ci. Elle contribue plutôt à la qualité et à la pertinence des décisions de l'État. Cela nécessite toutefois qu'à l'intérieur des mécanismes gouvernementaux décideurs et employés sachent au besoin s'interroger sur la finalité des textes auxquels ils se réfèrent afin d'en respecter les objectifs de départ.

Un exemple de manque de souplesse nous est fourni notamment par le cas d'une personne aux prises avec des douleurs aux pieds et qui a déjà consulté à ce sujet nombre de médecins, sans succès. Plusieurs opérations ont été tentées et aucune d'elles n'a apporté le soulagement attendu. Enfin, un nouveau spécialiste intervient auprès de ce patient, pose un diagnostic différent de ceux qui ont été établis jusqu'alors et lui prescrit un type d'orthèses qu'il n'avait pas encore expérimenté. À la suite des essais, on constate que c'est la solution appropriée pour mettre fin à ses problèmes de santé.

Ontario

L'égalité d'accès : un impératif pour l'Ombudsman

Les organismes publics doivent s'assurer que les citoyens ont accès aux services qui leur sont destinés. L'Ombudsman de l'Ontario, Mme Roberta Jamieson, en fait une priorité non seulement à l'étendue de l'administration gouvernementale ontarienne mais également à l'intérieur de sa propre institution. Voici quelques commentaires de Mme Jamieson à ce sujet.

La population de l'Ontario change, et il en va de même de nos clients réels ou potentiels. Bon nombre de ces clients sont défavorisés et ils font souvent face à des obstacles de taille lorsqu'ils veulent recourir à nos services. Leur statut socio-économique ou leur appartenance à une classe sociale défavorisée complique le problème.

Certaines personnes ont plus facilement accès aux services et sont mieux servies que d'autres. Certains clients potentiels sont si démunis de moyens qu'ils ne cherchent même pas à recourir à nos services. Le résultat est que souvent, les personnes qui sont les mieux servies sont les consommateurs plus traditionnels de tels services : des personnes mâles, de race blanche, en santé, de langue anglaise, éduquées, de classe moyenne et hétérosexuelles.

Non seulement l'Ombudsman de l'Ontario reconnaît-il l'existence de tels obstacles, il a pris un certain nombre de moyens pour que son propre système de prestation de services assure l'égalité d'accès. Nous avons relevé le défi qui consiste à tenter de répondre aux besoins des personnes qui éprouvent des difficultés à faire valoir et à protéger leurs droits et à surmonter les obstacles qui se dressent devant elles. Ces obstacles peuvent être matériels, comme l'absence d'un accès adapté pour les personnes handicapées, mais tous les obstacles ne sont pas de cette nature. Assurer l'accessibilité, cela signifie aussi prendre des moyens en vue de présenter les renseignements d'une façon qui soit appropriée sur le plan culturel.

Par exemple, il faut utiliser un vocabulaire simple lorsqu'on s'adresse à des personnes qui ont des compétences réduites en lecture ou en écriture, ou pour qui la langue de communication est une langue autre que l'anglais ou le français.

Les institutions doivent se rapprocher des Ontariens qui sont désavantagés à la fois au plan matériel et au plan des attitudes. Elles doivent s'adapter aux changements sociaux, tant dans leur manière de traiter les cas et de prendre les décisions que dans leur manière de percevoir et de prendre en compte les différences.

À titre d'Ombudsmans, nous devons être accessibles aux personnes qui souffrent de troubles de santé mentale, aux malentendants ou aux sourds. Il faut que nos services soient disponibles aux personnes dont la mobilité est restreinte parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer le transport, privé ou public, ou qui sont désavantagées en raison de la distance ou d'autres facteurs socio-économiques.

En cherchant à garantir l'égalité d'accès, l'Ombudsman s'efforce d'atteindre son objectif qui consiste à répondre à l'ensemble des différents besoins de sa clientèle. Il n'est pas nécessairement équitable de traiter tout le monde de la même manière. Viser l'égalité d'accès signifie qu'il faut remettre en question la culture de l'organisation et réexaminer son système de prestation de services afin d'identifier et d'éliminer les obstacles. L'égalité d'accès signifie une plus grande responsabilité à l'égard des clients.

Pour parvenir à l'égalité d'accès, quatre conditions essentielles doivent être réunies : tous les niveaux de l'organisation doivent être de la partie; il faut y consacrer les ressources voulues; il faut une éducation et une formation appropriée; il faut chercher à obtenir l'appréciation des clients et clientes potentiels relativement aux services offerts.

Tout le monde dans le secteur public et parapublic aura compris que nous vivons à une époque de changements en succession rapide où, en dépit de ressources décroissantes, on exige de plus en plus des services de la plus haute qualité. Lorsque les ressources se font rares, les gens sont prêts à certains sacrifices s'ils ont l'assurance d'être traités équitablement. Lorsque la population est homogène, il peut être équitable de traiter tout le monde de la même façon, mais ce n'est plus le cas lorsque la population est diversifiée. Il faut respecter les différences et les circonstances particulières de chacun si l'on veut se montrer équitables envers tous. Cela signifie que nous devons changer de façon fondamentale certaines de nos façons de transiger avec les gens. Cela signifie que nous devons prendre des mesures afin d'assurer une égalité d'accès.

Peu d'institutions ont été créées sur la base de l'égalité d'accès. Les mesures en vue d'assurer l'égalité d'accès sont parfois douloureuses, mais elles sont nécessaires. Il est préférable que ces mesures soient perçues comme une amélioration pour l'avenir plutôt qu'une critique des méthodes utilisées par le passé, ou comme une obligation qui est imposée à la société. L'égalité d'accès doit être perçue comme un élément de toutes nos relations, pas seulement nos relations avec les «minorités».

L'égalité d'accès commence par la reconnaissance du fait que nous ne sommes pas tous pareils; qu'en fait, nous sommes tous différents, et que nous avons différents talents et différents besoins. L'égalité d'accès signifie aussi qu'il faut reconnaître ces différents besoins, et y répondre.

L'égalité d'accès comporte un grand nombre d'avantages qui pourront en surprendre plusieurs. En permettant aux autres de contribuer par leurs propres talents ou points de vue uniques à la société, nous serons certains de pouvoir faire de même à notre tour. En acceptant les contributions diverses qui nous sont offertes, nous ne pouvons que bénéficier des avantages que nous procure la diversité, source d'enrichissement pour nos institutions et pour l'ensemble de la société. Il s'agit sûrement d'un investissement qui en vaut la peine.

L'Ombudsman de l'Ontario,
Roberta Jamieson

Pacte social – Respecter les droits, les lois et le bon sens

3

L'ADMINISTRATION VEILLE-T-ELLE À LA LÉGALITÉ ET À LA RAISONNABILITÉ DE SES ACTES?

Les moyens d'allier la rigueur au souci de l'équité :

3.1 Respecter les lois et les règlements particuliers, ainsi que les lois d'application générale.

3.2 Promouvoir dans chaque geste le respect des libertés et des droits fondamentaux.

3.3 Lorsque le processus décisionnel est discrétionnaire, en encadrer les décisions par des critères et des paramètres qui permettent des applications objectives.

3.4 Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.

3.5 Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire et l'abus de pouvoir.

3.6 Se donner les moyens pour agir, le cas échéant, en pure équité lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

3.7 Éviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

LES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION

Des règles claires

L'État ne peut se permettre d'agir dans le vague à l'égard des citoyens dans l'application de ses programmes, l'attribution des bénéfices, les opérations de contrôle. Les règles doivent être claires et connues. À défaut de quoi, les imprécisions risquent d'ouvrir la voie à des inégalités. Des gens se plaignent parfois auprès du Protecteur du citoyen, soutenant que certaines normes gouvernementales fluctuent selon la personne, le jour et l'heure.

Les écrits restent

M[illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU – RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

La rigidité administrative excessive ou l'utilisation de la loi en guise de paravent

L'administration justifie parfois un comportement inflexible par son obligation de respecter des dispositions strictes. Bien que l'absence de latitude puisse être réelle dans bon nombre de cas, il arrive régulièrement qu'un article de loi, un règlement, les conditions d'un programme fournissent aux services publics un prétexte commode pour se mettre à l'abri des réclamations.

Pour cause de délai immuable

L[illegible]

[illegible]

L'administration gouvernementale entre en jeu dans cette affaire parce que le citoyen en question est bénéficiaire des prestations d'aide de dernier recours (aide sociale) et qu'il s'adresse au ministère de la Sécurité du revenu afin que celui-ci rembourse le coût des orthèses prescrites. Or, d'après les normes applicables, ces orthèses ne sont pas remboursables puisque le citoyen en a déjà obtenu une paire en vertu du même programme un an auparavant; le renouvellement aux frais du Ministère n'est prévu que tous les deux ans. Le délai est immuable. Refus.

En fait, ce qu'il faut comprendre de cette réponse, c'est que la découverte qui met fin aux douleurs du citoyen survient un an trop tôt.

La personne a fait appel à nous pour tenter de faire assouplir cette position. Après enquête, nous avons jugé l'interprétation du Ministère effectivement trop étroite par rapport à l'approche plus humaine qu'il faut savoir garder à l'esprit en matière d'aide sociale.

Faisant valoir notre point de vue aux services responsables, nous avons joint à nos commentaires une liste des opérations et des examens subis par le prestataire ainsi qu'une démonstration médicale selon laquelle le diagnostic commandait le changement d'orthèses. Plus tard, acceptant de revoir une décision par trop rigide, le Ministère acquiesça finalement à la demande du citoyen.

> *La découverte qui met fin aux douleurs du citoyen survient un an trop tôt...*

Pour cause de domiciles différents

Le même Ministère est impliqué dans le cas d'une citoyenne, elle aussi prestataire de la sécurité du revenu, qui estimait avoir droit à un montant qui tenait compte du fait que sa fille majeure était à sa charge. Là où sa demande lui valait des démêlés avec l'administration, c'est que sa fille qui était étudiante n'avait pu poursuivre sa formation dans sa région, faute de place disponible, et avait dû choisir un établissement situé dans une autre ville où elle avait déménagé. Toutefois, la mère continuait de subvenir à ses besoins et la recevait durant les congés et les vacances scolaires.

Dans son analyse du cas, le Ministère ne considérait strictement que les adresses différentes pour en déduire, sans plus de recherches, que l'étudiante était financièrement autonome; dès lors, sa mère n'était pas admissible à un barème plus élevé réservé aux personnes qui assument la responsabilité d'un enfant.

Et pourtant, lorsqu'il s'agit de la situation inverse, quand il y va de l'intérêt du Ministère de démontrer la responsabilité parentale pour exiger d'un père ou d'une mère une contribution financière à l'égard d'un enfant, l'administration ne lésine pas sur les moyens à déployer pour évaluer la situation familiale.

Notre enquête a pu démontrer au Ministère que l'application rigide des normes sans autre attention accordée au témoignage de la prestataire avait donné lieu à une erreur dans l'appréciation des faits et à une injustice à l'égard de la cliente.

Le montant mensuel à verser à cette personne fut revu, et le Ministère lui fit parvenir une somme additionnelle de 2 500 $ pour les mois où elle n'avait pas touché la pleine prestation à laquelle elle avait droit.

Pour cause de... famille hors normes!

La Régie de l'assurance-maladie du Québec a notamment pour mission de statuer sur l'admissibilité des citoyens à la «carte-soleil». Or, dans l'exécution de sa tâche, l'organisme a adopté une conception commode de la famille : le couple partage une seule adresse qui est également celle des enfants. De cette façon, les personnes qui font partie de la même cellule, pourrait-on dire, sont englobées dans un processus commun au moment de la prise de décision concernant leur admissibilité au régime. Voilà pour la norme. Mais que se passe-t-il dans les cas fréquents de familles qui se situent en dehors du portrait établi?

La situation n'est pas simple puisque dans l'éventualité où, par exemple, l'un des membres de la famille change d'adresse, tout le monde risque de déménager par la magie des fichiers de l'organisme. Cela cause d'ailleurs parfois bien des embarras lorsque des conjoints se séparent, et que celui qui quitte le domicile familial et qui a avisé la Régie du changement se met à recevoir à sa nouvelle adresse le courrier de cet organisme destiné à son ex-partenaire. Comme si l'administration procédait à une réunification.

Ou pire : il arrive qu'un des parents dans la famille déménage pour des raisons professionnelles dans une autre province et que, du coup, tout le reste du clan demeuré au Québec perde ses droits au régime public parce que, selon la Régie, la famille entière a fait ses valises.

Pareille situation peut être d'autant plus incommodante que la Régie n'informe pas la famille de ses diverses déductions quant à la conformité avec les normes des uns et des autres. C'est ainsi que des personnes peuvent, à leur insu, ne plus bénéficier de la couverture d'assistance de l'État et l'apprendre alors qu'elles ont précisément recours à des soins médicaux, à un moment où il devient crucial pour elles de ne pas avoir d'ennuis de ce genre.

À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen s'est adressé à la Régie de l'assurance-maladie du Québec à ce sujet : il contestait évidemment sa conception trop figée de la famille.

Nos interventions ont par exemple souligné le cas d'un père produisant une demande de première inscription pour son enfant nouveau-né. N'obtenant toujours pas la carte demandée et ne parvenant pas à savoir pourquoi, ce citoyen fit appel à nous.

Nos démarches nous permirent de constater que le père de l'enfant était militaire et que, de ce fait, il ne possédait pas de carte d'assurance-maladie (les militaires canadiens sont visés par un autre régime de protection). On refusait de produire une carte pour l'enfant simplement parce qu'un des membres de la famille n'était pas en règle avec la Régie. Comme l'organisme n'expliquait pas au père que c'était son propre statut qui influait sur la prise de décision concernant sa fille, il ne pouvait fournir les renseignements appropriés pour faire progresser sa demande. Notre intervention permit de découvrir les motifs non fondés du refus de la Régie.

Un autre citoyen nous fit part de difficultés de même nature pour obtenir le renouvellement de sa carte d'assurance-maladie sur le point de parvenir à échéance. Dans ce cas-ci, avons-nous découvert, la demande était freinée parce que les parents de l'individu possédaient une maison en République dominicaine et y vivaient. Quant au citoyen, il résidait au Québec dont il ne s'éloignait pour ainsi dire jamais, y était marié et attendait même, d'un jour à l'autre, la naissance d'un enfant. Or, on l'avertissait tout à coup qu'il devait fournir à l'administration une preuve de contrat hypothécaire et d'immatriculation de sa voiture ainsi que des relevés bancaires, etc. De plus, il allait devoir rencontrer un enquêteur affecté à son dossier personnel.

Perplexe, cette personne s'est donc plainte à nos services de faire l'objet de tant de contrôles de la part de l'administration alors que toute cette procédure allait s'étendre au-delà de la date d'expiration de sa carte. Nous avons amené la Régie à se départir un peu de sa rigidité excessive. Ce qui modifia bien sûr sa façon de traiter la demande. La carte fut finalement délivrée.

Comme on peut le voir, la question de l'homogénéité des familles trouve certaines solutions à l'occasion d'interventions ponctuelles du Protecteur du citoyen. Mais, dans une perspective plus globale, le peu de flexibilité dans l'application des normes témoigne des difficultés qu'éprouve un système à voir plus large et à vouloir améliorer la qualité de ses décisions par rapport à la réalité vécue par les citoyens.

Nous prévoyons poursuivre nos discussions avec la Régie pour favoriser à cet égard une évolution des mentalités de l'organisation.

Il importe que les caractéristiques propres à une personne dans une famille cessent de jeter ainsi automatiquement une ombre sur le reste du groupe.

L'équité ou quand l'exception contourne la règle

Des situations hors du commun exigent à l'occasion que l'administration sorte des voies toutes tracées pour rendre une décision en pure équité, par souci d'être juste. Le Pacte social évoque ces cas extrêmes pour lesquels il faut prévoir des solutions à la pièce. Mais les services de l'État s'autorisent-ils ces dépassements?

Pour un ministère ou un organisme gouvernemental, être rigide à l'excès peut signifier qu'on choisit de ne pas accorder d'attention à des circonstances toutes spéciales de détresse ou encore à des faits inhabituels qui entraînent d'inacceptables pertes de droits. Demeurer indifférent à ces contextes exceptionnels, c'est admettre qu'on est plus préoccupé de ne pas créer de précédents que de se montrer équitable. C'est aussi craindre de s'aventurer en terrain moins connu et de devoir répondre de ses actes. Pour le Protecteur du citoyen, il faut plutôt voir là la possibilité de se mesurer à l'imprévu et de faire preuve de compréhension. Des plaintes de citoyens nous ont indiqué que cet effort d'adaptation de la part de mécanismes de l'État n'allait pas nécessairement tout seul. Et, en effet, il a fallu pousser.

Violence conjugale : secourir la victime

La citoyenne qui s'est adressée à nous avait auparavant connu une existence particulièrement insoutenable aux côtés d'un conjoint violent. Ce dernier la contraignait notamment à frauder le système de prestations de sécurité du revenu : ayant lui-même un emploi, il conservait l'argent qu'il en tirait et forçait cette mère d'un jeune enfant à faire appel à l'État pour obtenir l'aide de dernier recours.

Or on sait que, en vertu de la loi, lorsque dans un couple un des conjoints a un revenu jugé suffisant, l'autre n'est pas admissible à l'aide sociale compte tenu de l'apport des sommes déclarées; celui qui dissimule ces revenus à l'administration pour avoir droit à l'aide sociale est passible de sanctions sévères.

Les difficultés ne s'arrêtaient pas là : régulièrement, faute de moyens financiers, la prestataire devait faire appel à ses proches pour des dépenses essentielles qu'elle ne parvenait plus à payer. Enfin, à quelques reprises, elle dut se réfugier dans une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale et porter plainte à la police au sujet des abus dont elle avait souffert. La vie quotidienne était donc, pour elle, faite d'insécurité matérielle et morale, et de crainte aussi que le ministère de la Sécurité du revenu ne relève l'irrégularité et n'applique les mesures prévues à l'endroit des contrevenants.

Vers la fin de 1989, cette citoyenne réussit à s'enfuir de chez elle et de la région, et elle s'établit chez sa sœur. À la même époque, elle décida de révéler au Ministère les déclarations inexactes qu'elle avait dû faire durant toutes ces années. L'administration consi-

[illegible]

Baisse de revenu : réviser les critères

[illegible]

APPELS D'OFFRES

Insoumission de soumissionnaires

Il arrive que des entreprises privées décèlent des irrégularités dans les processus que s'est donnés l'État pour attribuer des contrats à l'extérieur. Et il est vrai que des administrations négligent d'être irréprochables dans leur sélection. Mais attention : les intérêts en jeu font que les soumissionnaires sont, à juste titre, particulièrement aux aguets!

Deux firmes, deux poids, deux mesures

[illegible]

Contrats de déneigement : tempête

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

Enquête sur l'enquêteur

Des inspecteurs gouvernementaux se présentent chez un citoyen. À cette occasion, on réalise que le travail des contrôleurs en question aurait besoin d'être mieux délimité pour éviter d'illégales missions sur le terrain...

LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

Une énigme familiale

Dans l'application d'un de ses programmes, la Régie des rentes du Québec se trouve aux prises avec deux enfants dont l'un, plus âgé que l'autre, aurait dû administrativement être plus jeune que son cadet qui occupait sur le plan des normes la place de l'aîné plus vieux que le second dans la famille. Clair?

Qui s'adresse à nous ?

Pacte social – Rendre une décision juste

4

L'ADMINISTRATION EST-ELLE SOUCIEUSE DE SE CONFORMER AUX RÈGLES DE JUSTICE NATURELLE?

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

L'administration est-elle soucieuse de se conformer aux règles de justice naturelle? En posant la question, le Pacte social s'interroge notamment sur l'importance accordée au citoyen et à sa version des événements lorsqu'il fait l'objet d'une enquête de la part de l'État. Le droit d'être entendu est parfois inexistant, pour ainsi dire, et tout se passe au-dessus de la tête du principal intéressé...

Pacte social – Rendre une décision juste

4

Ministère de l'Éducation

Ministère de la Sécurité du revenu

LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles

Le droit de se faire entendre... de très loin

Dans cette affaire, le Ministère avait oublié de fixer un rendez-vous de l'autre côté de la planète pour permettre à une personne particulièrement démunie d'expliquer son cas.

L [illegible]

[illegible]

PACTE SOCIAL – INNOVER À L'AVANTAGE DES CITOYENS

5

Au moment de la planification des programmes gouvernementaux, l'administration a-t-elle pour premier objectif d'agir dans le meilleur intérêt de la clientèle?

[illegible]

5.1 [illegible]

5.2 [illegible]

5.3 [illegible]

5.4 [illegible]

MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Le droit de se faire entendre... de très loin

Dans cette affaire, le Ministère avait oublié de fixer un rendez-vous de l'autre côté de la planète pour permettre à une personne particulièrement démunie d'expliquer son cas.

Lorsqu'une personne désire immigrer au Québec, il lui faut obtenir à la fois les autorisations canadienne et québécoise de venir s'établir chez nous. Du côté des instances fédérales, on procède notamment à une enquête de nature policière sur les antécédents du candidat et on exige certaines attestations médicales. Pour sa part, le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles est chargé par le gouvernement du Québec d'étudier les demandes en fonction de critères reliés à la capacité d'adaptation de l'individu d'un point de vue social, professionnel et culturel. Si ce candidat est accepté, le Ministère délivre un certificat de sélection qui, joint à la confirmation canadienne, permet l'entrée au Québec du nouvel arrivant. Par ailleurs, le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers prévoit des assouplissements possibles de la part du Ministère québécois à l'égard de personnes qui se trouvent dans des situations particulières de détresse.

Ces précisions apportées, venons-en maintenant au cas d'un homme d'origine asiatique ayant été contraint de fuir son pays avec son épouse et ses enfants pour des motifs politiques. Ces gens ont trouvé refuge dans un pays voisin mais, en raison du contexte national, la situation n'y est guère plus facile pour eux, et leur sécurité y est continuellement compromise. Pour cette raison, les enfants du couple sont bientôt envoyés chez une tante établie au Québec depuis plusieurs années. Sur place, les deux jeunes filles bénéficient de l'écoute des autorités gouvernementales quant à leur situation exceptionnellement dramatique et sont admises au Québec comme réfugiées.

Par la suite, le père entreprend, à partir du continent asiatique, des démarches auprès du gouvernement québécois pour obtenir le même statut que ses filles. La réponse qui lui parvient lui explique que sa condition personnelle, bien qu'elle soit difficile, ne correspond pas à celle des étrangers qu'on accueille à titre de réfugiés politiques. Le Ministère lui fait donc savoir que, à moins d'être parrainé par des proches qui se portent alors garants financièrement du nouveau venu pour une période déterminée, il ne peut se voir accorder le certificat de sélection souhaité. Or, ni les filles de cet homme ni leur tante ne sont en mesure d'offrir les garanties voulues. C'est alors que le Protecteur du citoyen est saisi de l'affaire.

Le Protecteur du citoyen a souligné au Ministère la nécessité de recourir aux dispositions de son règlement lui permettant d'assumer sa part de responsabilité dans l'accueil de personnes en situation de détresse particulière. On nous a alors assurés que les services visés étaient tout à fait sensibilisés à la réalité que nous leur décrivions, mais qu'ils se trouvaient limités dans leur action humanitaire et forcés d'accorder la priorité à des cas plus critiques encore.

Nous avons fait valoir que la procédure applicable imposait au Ministère l'obligation de rencontrer la personne elle-même avant de pouvoir refuser sa demande fondée sur des raisons humanitaires. Cette fois, l'administration dut convenir qu'elle avait effectivement omis d'interroger le candidat là où il vivait et que l'étude de sa situation était donc incomplète. Question de proximité géographique, le Ministère confia à un agent du Service d'immigration de Hongkong le soin d'organiser la rencontre.

De vive voix, les arguments portèrent. Le certificat de sélection fut délivré à l'endroit de cette personne en situation de désarroi réel, aux prises avec les pressions constantes d'un régime hostile, et dont la famille se trouvait outre-mer. Cela marqua pour l'individu le droit d'être entendu par l'État québécois. Même d'aussi loin.

PACTE SOCIAL – INNOVER À L'AVANTAGE DES CITOYENS

5

AU MOMENT DE LA PLANIFICATION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX, L'ADMINISTRATION A-T-ELLE POUR PREMIER OBJECTIF D'AGIR DANS LE MEILLEUR INTÉRÊT DE LA CLIENTÈLE?

[illegible]

5.1 Toujours respecter l'esprit de la loi lors de la conception, de l'implantation ou de la mise à jour d'un programme gouvernemental. Selon la *Loi d'interprétation*, une loi est présumée éliminer des préjudices.

5.2 Adopter des règles et les processus qui favorisent le bien-être du citoyen plutôt que la pure commodité de l'administration.

5.3 Lors de l'élaboration d'un programme, réduire le plus possible les risques de ratés et de failles qui relèvent de la «maladministration».

5.4 Allouer les ressources aux bons endroits pour éviter que le citoyen ne soit nécessairement la première ou la seule victime d'une compression budgétaire.

PLANIFICATION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

DÉBORDÉS!

Mise en route du système gouvernemental de gestion des actes de l'état civil. Implantation d'un nouveau système informatique par le ministère de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde à l'enfance. Mise en vigueur des formalités obligatoires d'immatriculation des entreprises auprès de l'Inspecteur général des institutions financières. Trois réformes. Trois changements d'inégale importance pour ce qui est des clientèles touchées mais qui ont en commun le désordre qui accompagna les débuts, et qui continue de caractériser un fonctionnement qui est loin d'avoir repris son souffle. Dans chaque cas, les citoyens ont subi les retombées de la désorganisation : délais, erreurs de traitement dans les dossiers, perte de documents, inaccessibilité téléphonique. Voici donc trois modèles de ce qu'il ne faut pas faire au moment d'innover...

DIRECTEUR DE L'ÉTAT CIVIL

RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En septembre 1994, le Protecteur du citoyen présentait aux autorités gouvernementales un rapport intitulé «La nouvelle gestion des actes de l'état civil : un exemple à ne pas suivre.»

Le titre en résume la teneur.

En voici des extraits.

En général, l'entrée en vigueur du Code civil du Québec s'est faite sans trop d'inconvénients pour les citoyens. On ne pourrait toutefois en dire autant de la mise en vigueur des dispositions législatives sur les actes de l'état civil.

La tenue de ce registre, confiée jadis aux protonotaires, aux communautés religieuses et aux municipalités relève maintenant du Directeur de l'état civil. Celui-ci est désormais le seul officier de l'état civil. C'est à lui que doivent être déclarés les naissances, mariages, divorces, décès, changements de nom, de sexe et de filiation, et il est le seul à avoir l'autorité de les enregistrer. Il peut effectuer les corrections d'erreurs matérielles contenues dans les actes originaux, ce qui était antérieurement de la compétence exclusive de la Cour supérieure. Autre modification de taille : le Directeur devient la seule personne habilitée à émettre des documents relatifs à l'état civil.

L'efficacité et la rigueur de l'ancien régime avaient été mises en doute. Pour combattre ces lacunes, le Parlement a prévu la concentration des registres entre les mains d'un organisme public centralisé et l'informatisation de l'un des deux exemplaires de l'unique registre de l'état civil.

L'application du nouveau régime ne s'est pas faite sans heurts. Bon nombre de personnes s'en sont plaintes au Protecteur du citoyen : 300 pour la seule période comprise entre janvier et septembre 1994. Voici quelques exemples des plaintes reçues.

Délais déraisonnables

Une veuve est demeurée sans aucune source de revenu, pendant plus d'un mois, en raison de l'impossibilité de faire débloquer les fonds de la succession de son défunt mari en l'absence d'un acte de décès.

Soulignons aussi le cas d'étudiants dont la demande de prêts et bourses est suspendue tant et aussi longtemps que leur extrait de mariage ou celui qui atteste la naissance de leur enfant ne peut être produit.

Inaccessibilité téléphonique

La ligne téléphonique est presque toujours occupée. Des clients qui ont un système de rappel automatique ne sont pas parvenus à obtenir la ligne après plusieurs heures ou jours d'essai. La personne qui réussit à obtenir la communication doit écouter un message préenregistré. Pour parler à un préposé, elle doit composer des codes qui la renvoient fréquemment à une autre ligne occupée.

> *Le système informatique a délivré 100 certificats de mariage qui ne mariaient pas les bonnes personnes...Le service a délivré des centaines de documents dont les lettres s'effaçaient.*

Renseignements inexacts

Un client fut avisé de présenter une requête en changement de nom, au coût approximatif de 200 $, plutôt qu'une simple demande de correction qui est gratuite et se règle en peu de temps.

Commentaires inappropriés

Une citoyenne qui attendait l'extrait de naissance de son enfant depuis des mois s'est fait demander avec insistance si elle n'était pas une mère adoptive.

Une cliente qui n'avait pas reçu son extrait de naissance après plusieurs mois s'est fait dire par un fonctionnaire que c'était un voisin qui lui volait son courrier.

Erreurs de traitement dans les dossiers

Le système informatique a délivré 160 extraits de mariage qui ne mariaient pas les bonnes personnes.

Le service a délivré des centaines de documents dont les lettres s'effaçaient.

À l'occasion de corrections d'erreurs matérielles à la demande de clients, il est arrivé que le deuxième ou troisième document reproduise la même erreur ou génère une nouvelle erreur.

Non-disponibilité du «service 24 heures»

(À noter que le «service 24 heures» est prévu par règlement et doit normalement être accessible à toute personne qui en fait la demande et qui acquitte le prix exigé (35 $) pour obtenir un document plus rapidement.)

Un citoyen s'est fait voler sa voiture avec tous ses papiers. Il avait donc besoin d'urgence d'un extrait de naissance pour obtenir son permis de conduire et louer une voiture nécessaire à son travail. Il s'est vu refuser sa demande de «service 24 heures». Deux préposés lui auraient dit qu'en payant 35 $ il obtiendrait son extrait plus rapidement, mais au mieux après 48 heures.

Aujourd'hui encore, le Directeur de l'état civil est loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'était tracés, surtout en raison du manque de planification. Le départ pénible du nouveau système est aussi sans doute imputable à l'absence d'informatisation massive des registres avant l'entrée en vigueur du nouveau Code civil. Le ministère de la Justice, le Conseil du trésor, le ministère des Approvisionnements et Services et la Société immobilière du Québec doivent certes s'en partager la responsabilité.

Actuellement, les citoyens n'ont toujours pas le service auquel ils ont droit. Ils manquent d'information, et c'est en termes de mois que se chiffrent les délais de traitement pour certains d'entre eux. L'objectif d'un délai de 48 heures prévu au départ pour l'obtention du service standard ne semble pas devoir être atteint avant au moins deux ans. Le «service 24 heures» prévu dans le règlement n'est toujours pas accessible à tous égards au client prêt à débourser. En outre, la qualité du service est entachée d'un taux d'erreur variant de 1 à 3 % dans la production de documents authentiques.

Lassé d'attendre le document demandé, la personne qui tente de joindre le Directeur se retrouve souvent encore en difficulté. Les lignes téléphoniques sont surchargées, les préposés ne peuvent la renseigner adéquatement et sa correspondance risque de rester sans réponse.

Certaines améliorations ont évidemment été apportées, par exemple l'implantation du système de traitement des demandes en six étapes, la mise sur pied d'un système de repérage et de traitement des demandes accumulées, la création de postes supplémentaires à la téléphonie et le début de l'informatisation massive des actes de naissance de même que la mise en place ➤

d'un mécanisme de vérification de la qualité par échantillonnage.
Malgré ces mesures, le Protecteur du citoyen constate que la situation comporte toujours d'importantes lacunes. C'est pourquoi il invite le ministre de la Justice :

◆ à allouer les crédits nécessaires au Directeur de l'état civil afin qu'il puisse terminer sans délai l'informatisation massive des registres;

◆ à prendre les mesures nécessaires afin que le Directeur de l'état civil puisse :

  ◆ fournir sans délai une réponse complète à toutes les demandes d'information des citoyens;

  ◆ offrir immédiatement le «service 24 heures» à toute personne qui en fait la demande;

  ◆ établir des mécanismes efficaces de contrôle de la qualité de traitement des demandes;

  ◆ mettre en place des cours de formation de son personnel, afin de diminuer la fréquence des erreurs et favoriser la qualité de l'accueil;

  ◆ diffuser l'information sur les nouvelles règles régissant l'état civil, plus particulièrement celles qui concernent la validité des actes délivrés avant le 1er janvier 1994 et l'enregistrement des naissances;

  ◆ modifier le formulaire de déclaration de naissance pour y inclure l'information concernant les conséquences juridiques du choix des noms et prénoms de l'enfant.

Le Protecteur du citoyen invite aussi l'administration publique en général :

◆ à allouer les crédits nécessaires à l'implantation complète et rapide de tout nouveau service;

◆ à lancer une campagne d'information avant l'instauration d'un nouveau programme;

◆ à consulter les usagers au moment de la préparation des formulaires.

Les suites de notre rapport : silence et décisions

Lorsque le Protecteur du citoyen soumet un rapport à un ministère ou à un organisme, celui-ci réagit en faisant connaître les suites qu'il entend donner aux recommandations. Mais le Directeur de l'état civil a observé un silence éloquent qu'il nous a fallu interpréter comme la réflexion avant l'action; peu après, nous avons en effet constaté que nos recommandations au sujet des délais de traitement des demandes, de la formation du personnel, de la téléphonie et de l'accessibilité téléphonique avaient été suivies en partie.
Ainsi, le délai de délivrance des actes est passé d'une moyenne de trois mois à deux semaines. De nouveaux outils d'information ont été mis à la disposition des préposés. Les messages téléphoniques enregistrés sont plus précis, et un employé est maintenant au service des personnes qui n'utilisent pas le poste à clavier «Touch-Tone». Finalement, le suivi de la correspondance est plus assuré, et le Directeur de l'état civil est en mesure de retracer les documents qu'il reçoit.
Dans les mois qui viennent, nous continuerons de mettre l'accent notamment sur l'importance de veiller à ce que les préposés à l'accueil aient le souci du renseignement exact. Dans le brouhaha, bon nombre de citoyens ont obtenu des renseignements imprécis, contradictoires, ce qui les a souvent amenés à commettre eux-mêmes des erreurs dans leurs démarches.
À l'occasion de réformes mal planifiées, il arrive fréquemment qu'un des éléments négligés soit la qualité de la communication qui s'établit entre les nouveaux services et leurs utilisateurs.

OFFICE DES SERVICES DE GARDE – MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

VIRAGE INFORMATIQUE ET DÉRAPAGE

L'implantation d'un nouveau système informatique devait accroître l'efficacité de la gestion de l'aide financière versée à des parents utilisateurs de services de garde. En réalité, on dut prendre une série de décisions précipitées dans une ambiance de scénario qui s'écroule. Pendant ce temps, parents et services de garde durent attendre pendant des mois des sommes dont ils avaient pourtant un urgent besoin. L'anxiété et les sérieuses difficultés éprouvées par nombre de citoyens sont à l'image d'une mise en route ratée. Un rapport du Protecteur du citoyen en témoigne.

Retour sur la première tentative de lancement (1993)

Au début de 1993, le gouvernement approuvait le nouveau *Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde*. L'afflux appréhendé des demandes d'aide nécessitait la mise sur pied d'un support informatique adéquat. C'est du moins ce qu'ont alors établi le ministère de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde à l'enfance, les deux partenaires gouvernementaux administrant de façon conjointe le programme d'aide financière.
Afin de répondre à ces exigences, les ressources techniques appropriées furent mises au point avec le concours d'une firme spécialisée. Parallèlement, le ministère de la Sécurité du revenu, qui est chargé de l'administration du programme, centralisait à Montréal toutes les activités touchant l'hébergement et les services de garde auparavant réparties dans chacune des régions administratives du Québec.
Or, à trois jours de l'implantation du nouveau système informatique, en mai 1993, le Contrôleur des finances suspendit le tout jusqu'à ce que des correctifs jugés essentiels soient apportés. Les répercussions n'ont pas tardé à se faire sentir puisque aucune des autorités responsables n'avait prévu pareil revers : on dut rebrancher en catastrophe l'ancien système, ce qui prit trois semaines. On décida également de reporter les changements techniques à l'année suivante.
Au même moment, des parents attendaient une décision du Ministère. Plusieurs ont dû patienter quatre mois.
À cause de cette paralysie bureaucratique, de nombreux services de garde ont permis aux parents en attente de ne payer qu'une partie des frais de garde, alors que d'autres en ont exigé le paiement entier. Certains services de garde ont fait crédit mais ils ont subi de lourdes pertes parce que les parents qui s'étaient vu refuser l'aide financière n'avaient pas les moyens de payer la garderie pour le temps écoulé. Enfin, des parents qui ne pouvaient acquitter leurs frais se sont tournés vers des services de garde moins coûteux (souvent non déclarés), se sont endettés et ont même dû, dans certains cas, abandonner leur emploi.

Prise 2

On fixa au 19 septembre 1994 le second essai d'implantation du programme mais, peu auparavant, le règlement subit d'importantes modifications qui entraînèrent du même coup des adaptations considérables au système informatique. De plus, la fin de l'été, à cause du retour à l'école, représente une période de pointe pour les demandes d'aide financière. La date du 19 septembre fut néanmoins maintenue malgré les risques d'accroc. Et la seconde opération... généra à son tour des retards notamment pour la délivrance des avis de décision et pour la remise du premier chèque d'aide financière.
Cette fois, l'accumulation de milliers de demandes fut attribuable en partie à des retards de livraison de certains éléments du système informatique et à des lacunes dans le traitement des demandes. S'ajoutèrent d'autres facteurs d'engorgement : hausse considérable des demandes par rapport aux années précédentes, nécessité de transcrire manuellement toutes les données contenues dans l'ancien système puisqu'il se révélait impossible de les déverser autrement dans le nouveau, etc.
Nouveaux délais de plusieurs mois, invariablement assortis de toutes sortes d'ennuis financiers subis par des parents déjà aux prises avec une situation économique des plus serrées.

Le rapport du Protecteur du citoyen : vue sur capharnaüm

C'est ce lancement malheureux que le Protecteur du citoyen analysa dans son rapport de novembre 1994 intitulé «Les problèmes des parents et des services de garde : exemple d'une mauvaise planification». Le rapport faisait état :

  ◆ de l'effet des délais sur les parents et sur les services de garde;

  ◆ des déficiences dans le traitement des dossiers;

  ◆ de l'absence d'information;

  ◆ de l'inaccessibilité des services d'accueil téléphonique;

  ◆ des retards dans le suivi du courrier;

  ◆ de l'absence de consultation réelle des clientèles (parents et services de garde) en pareille période de crise.

Le Protecteur du citoyen recommanda l'adoption de mesures pour accorder ponctuellement de l'aide, alléger la procédure et améliorer l'information. Par ailleurs, le rapport faisait des recommandations générales :

  ◆ planifier avec soin les opérations d'urgence;

  ◆ instaurer des mesures spéciales pour pallier les inconvénients subis par les clients démunis;

  ◆ prévoir une solution de rechange en cas de problèmes;

  ◆ prévoir les délais de livraison des systèmes informatiques;

- implanter les nouveaux systèmes informatiques en période de faible affluence;

- informer la clientèle visées de la nature et de l'ampleur des problèmes,

- compenser les préjudices subis par le client.

Compensations financières

Le rapport, allié aux représentations de divers groupes, a conduit le Conseil du trésor à accepter de compenser les clients lésés : «Les bénéficiaires, les services de garde, les agences et le Protecteur du citoyen, qui est intervenu au dossier, réclament un traitement juste et équitable pour les personnes touchées compte tenu de la situation» (commentaire de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de la famille devant le Conseil des ministres, 2 février 1995). Peu après, des parents et des garderies recevaient les compensations.

Le Protecteur du citoyen a pu constater, au cours des derniers mois, une amélioration de la situation. En général, les demandes d'aide ne font plus l'objet ni des mêmes retards ni d'autant d'erreurs de traitement. Toutefois, la rigidité du système informatique demeure une source de problèmes pour la clientèle et suscite des plaintes au Protecteur du citoyen. Nous comptons que des correctifs puissent être apportés rapidement à ce manque de souplesse.

Par ailleurs, l'accès à une information adéquate est loin d'être acquise. En plus des difficultés à obtenir des renseignements pertinents sur l'admissibilité au programme, plusieurs parents qui ne comprenaient pas les motifs d'une décision négative de la part du Ministère furent étonnés de se faire dire par des fonctionnaires qu'ils ne comprenaient rien aux rouages du système.

La transparence de l'État implique le souci de voir à ce que la clientèle dispose de l'information nécessaire et qu'elle en comprenne le sens. À cet égard, le ministère de la Sécurité du revenu et l'Office des services de garde devront donc se montrer plus éloquents, plus explicites... en même temps que plus prévoyants.

INSPECTEUR GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

BOUSCULADE : 500 000 ENTREPRISES DOIVENT SIGNER LE REGISTRE

Récemment, une loi provoquait une tourmente qui aurait dû être prévue! Qui peut en effet songer à inviter un demi-million d'interlocuteurs à se manifester sans être forcé de faire les choses en très grand? Dans ce cas-ci, entre autres accrocs, l'informatique a eu peine à subir l'assaut.

Précisons d'abord que l'Inspecteur général des institutions financières a pour mission de surveiller et de contrôler les institutions financières et les intermédiaires de marché exerçant au Québec. En janvier 1994, cet organisme fut chargé de l'application d'une nouvelle loi, soit la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*. Cette loi vise à uniformiser le système d'enregistrement des entreprises afin, notamment, de rendre publiques des données d'identification de toute firme étant dans les affaires au Québec. Il s'agit en quelque sorte de créer et d'actualiser des fichiers auxquels tout citoyen peut recourir pour connaître les coordonnées et profil de son vis-à-vis en affaires. L'immatriculation fut dès lors obligatoire pour... 500 000 entreprises.

Ici comme dans d'autres cas d'actions ponctuelles d'envergure, on n'estima pas avec suffisamment de précision l'ampleur du mouvement déclenché : ressources informatiques inadéquates, engorgement des circuits téléphoniques, délais de traitement des demandes pouvant atteindre plus de six mois.

En fait, l'organisme ne disposait tout simplement pas de l'effectif et de l'équipement nécessaires pour faire face à une telle affluence.

Conscient du débordement, l'organisme a affecté du personnel supplémentaire aux formalités d'immatriculation. De plus, avec le temps, le flot des entreprises voulant se conformer à la loi alla en diminuant. Toutefois, encore maintenant, les lignes téléphoniques demeurent surchargées.

Alors que le Protecteur du citoyen a dû intervenir régulièrement à ce sujet au cours des derniers mois, il constate aujourd'hui que le plus gros de la vague est passé. Mais quelle bousculade! Il aurait certes mieux valu prévoir un étalement de l'opération sur une plus longue période et procéder à des tests significatifs pour confronter les ressources de l'organisme à ce mandat considérable.

Prévoir correctement l'impact d'un nouvelle loi est un devoir de l'administration lorsque la qualité des services dépend entre autres de la justesse des prévisions.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU – PARTAGE DU LOGEMENT

LE COÛT INJUSTE DE LA MISE EN COMMUN

De tout temps, il a toujours été admis comme logique que des personnes puissent partager des services et des biens pour réduire leurs dépenses. Or, actuellement, des prestataires de la sécurité du revenu (aide sociale) sont lourdement pénalisés par l'État parce qu'ils ont recours à ce réflexe d'entraide. En même temps, le discours gouvernemental se dit sensible à la réalité des plus démunis et prône l'émergence de nouvelles solidarités. Inéquitable et contradictoire.

Depuis la réforme de 1989, le régime d'aide de dernier recours impose une réduction des prestations de sécurité du revenu lorsque des personnes partagent un logement (en 1995 : baisse mensuelle de 100 $ par prestataire touché). Le partage du logement se définit comme étant la situation d'un adulte ou d'une famille qui met en commun un logement avec un ou plusieurs autres adultes ou autres familles.

À maintes reprises, des prestataires de la sécurité du revenu ont fait part au Protecteur du citoyen de leur désarroi à l'égard de la réduction de leurs prestations pour ce motif. Plusieurs ont témoigné de leurs difficultés à se loger convenablement, particulièrement en milieu urbain, au détriment de la qualité des lieux, de l'espace ou de leur intimité.

Aussi le Protecteur du citoyen a-t-il promptement invité le Ministère à revoir sa politique afin de diminuer l'écart entre les montants. Tout en reconnaissant les économies liées au partage du logement, le Protecteur du citoyen ne pouvait admettre qu'on «taxe» aussi fortement des gens qui, par leur débrouillardise et leur sens du compromis, amélioraient quelque peu leur niveau de vie. En amputant l'aide de cette façon, le Ministère amène des gens à renoncer à une solution solidaire, tout en leur servant, à d'autres occasions, un discours qui les incite à se prendre en charge.

Depuis, le Protecteur du citoyen a maintenu sa position voulant que le partage du logement puisse entraîner une certaine diminution de l'aide, mais dans une proportion moindre.

En juillet 1994, il a présenté au Ministère un rapport intitulé «L'impact négatif de la réduction pour partage du logement sur les prestataires de la sécurité du revenu : éléments de réflexion.» Son analyse repose sur certaines valeurs qui font l'objet d'un consensus social : affirmation de l'importance du soutien familial et communautaire, consécration nécessaire de ces principes par l'État, importance d'une cohérence et d'une concertation entre les programmes gouvernementaux pour fournir une aide réelle aux clientèles défavorisées.

Le rapport aborde les points suivants :

- le problème de l'accessibilité au logement pour les personnes démunies;

- les programmes gouvernementaux en matière de logements à prix modique et d'aide financière appliquée au logement;

- la notion du «taux d'effort» rattaché aux clientèles des programmes sociaux (le «taux d'effort» désigne ici la part du budget d'une personne ou d'une famille consacrée au logement);

- l'apparition dans le régime d'aide de la diminution des prestations de sécurité du revenu en rapport avec le partage du logement;

- l'application de la mesure de réduction;

- la mesure basée sur le profil socio-économique des prestataires visés et sur la situation du logement à moindre coût en milieu rural et urbain;

- les effets sociaux de la mesure tels qu'ils ont été constatés par divers groupes d'action auprès des démunis ainsi que par des organismes gouvernementaux travaillant dans les mêmes milieux.

Le rapport du Protecteur du citoyen apporte des pistes possibles de solution qui devraient permettre de concilier des objectifs de gestion et le respect des personnes défavorisées contraintes de vivre de moyens minimaux fournis par l'État et enclines, à juste titre, à s'aider entre elles pour améliorer leur sort. Voici, extrait du document, le passage qui énumère les différentes voies à explorer.

Conclusion

«Dans l'examen qui précède, l'éclairage privilégié a été celui de la lutte à la pauvreté et, dans cette optique, celui de la recherche d'un équilibre adéquat entre la responsabilité individuelle et collective.

Même si le principe de la réduction du partage du logement n'est pas en soi déraisonnable, il reste qu'il mérite d'être repensé en fonction des problèmes qu'il génère. Il ressort de notre analyse que, dans plusieurs cas, la réduction pour partage du logement a pour effet d'obliger des prestataires à consacrer beaucoup plus que 30 % de leur revenu aux dépenses de logement. De plus, nous ne pouvons entièrement partager le point de vue du ministère sur les économies d'échelle réalisées en pareille situation.

Pour corriger les iniquités, il convient d'envisager plusieurs pistes de solutions, notamment :

1- Augmenter les prestations pour tenir compte du taux d'effort réel;

2- Éliminer la multiplicité des barèmes en réintroduisant des barèmes moins discriminatoires et moins pénalisants pour certaines catégories de prestataires;

3- Appliquer le taux d'effort réel à chaque situation et diminuer d'autant la réduction pour partage du logement en tenant compte du taux acceptable;

4- Ajuster le montant de la réduction en tenant compte du niveau des prestations;

5- Augmenter l'allocation logement et élargir son champ d'application;

6- Diminuer de manière uniforme le montant de la réduction;

7- Abolir la réduction pour des catégories de ménages et des catégories de prestataires pour lesquelles l'injustice est plus criante, quitte à alléger le fardeau de la réduction pour les autres catégories.

Chacune des pistes de solution aurait pour effet d'augmenter le revenu disponible pour les dépenses autres que le logement et donc, de diminuer l'appauvrissement généré par la réduction pour partage du logement.
Cependant, chacune des solutions doit être analysée de façon à ce que les modifications à ce régime n'entraînent pas d'autres effets pervers. Ainsi, prendre en compte le taux d'effort de 30 % pourrait, le cas échéant, dans un marché donné ou une région donnée, avoir une pression inflationniste sur le coût des logements; par ailleurs, un tel système pourrait générer plus de contrôle et de bureaucratie. Cependant, ce système serait vraisemblablement parmi ceux qui réduisent le plus les iniquités.
C'est pour cette raison que chaque solution doit être analysée à son mérite, avec les études d'impact nécessaires, de manière à trouver des mécanismes qui, au risque de se répéter, n'entraînent pas à court ou moyen terme d'autres injustices.
Les experts gouvernementaux en la matière devront se consacrer à une étude des solutions qui soient rigoureuses et complètes.
Par ailleurs, comme le rapport le révèle, il serait impérieux que les divers ministères et organismes au gouvernement impliqués dans la problématique que constitue le logement pour les plus démunis, adoptent une position cohérente pour le bien-être de la communauté.
Les modifications devraient viser principalement à soulager la responsabilité individuelle des personnes et familles les plus démunies. Le prix à payer – car il y en a un – pour freiner l'appauvrissement paraît peut-être élevé à la lumière de certains impératifs telle la réduction des dépenses publiques; cependant, en regard d'objectifs à moyen ou à plus long terme, il faudra davantage l'envisager sous l'angle d'un «investissement». Cela fait partie des éléments de réflexion.
Les discussions qui ont suivi le dépôt du rapport permettent d'envisager que l'incidence du partage du logement sera atténué pour certaines catégories de prestataires.
Selon le Pacte social, il convient d'élaborer des règles et des processus qui favorisent le bien-être du citoyen. Pour l'instant, la loi a une conception des membres du partage du logement qui se situe nettement à l'opposé de cette préoccupation.

À maintes reprises, des prestataires de la sécurité du revenu ont fait part au Protecteur du citoyen de leur désarroi à l'égard de la réduction de leurs prestations.

PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX D'AIDE FINANCIÈRE ET CONTRIBUTION PARENTALE

ABAISSER LA BARRE

Dans quelle mesure l'État doit-il s'attendre à ce que des parents paient les dépenses de leur enfant parvenu à l'âge adulte? Le Protecteur du citoyen suggère que, dans le respect de tous les membres de la famille, l'administration tienne mieux compte des limites financières des uns à subvenir aux besoins des autres. Les autorités gouvernementales ont en main son rapport sur la question.

Contribution parentale : principes

Comme témoin privilégié des problèmes sociaux, le Protecteur du citoyen est amené à accorder une attention particulière aux difficultés vécues par les jeunes adultes. Un grand nombre de ceux-ci doivent s'adresser à l'État pour subvenir à leurs besoins essentiels. Or, le montant de l'aide financière qui leur est fourni est tributaire d'une contribution de leurs parents que ces jeunes citoyens sont, ou ne sont pas, présumés recevoir.
Ainsi, la contribution parentale fait partie du régime d'aide financière aux étudiants, ou régime de prêts et bourses. Elle consiste en un montant d'argent que, selon l'administration, l'étudiant est présumé recevoir de ses parents pour l'aider à poursuivre ses études collégiales ou universitaires. Il s'agit donc d'une contribution aux besoins de l'étudiant dans le cadre de son effort de scolarisation. Le régime de prêts et bourses prévoit aussi une contribution de l'étudiant selon ses propres revenus. Pour être considéré comme autonome, donc être reconnu comme ne recevant pas une contribution de la part de ses parents, l'étudiant doit répondre à l'une des onze conditions prévues par la loi : être ou avoir été marié, avoir un enfant, être enceinte depuis au moins vingt semaines ou détenir un diplôme universitaire de premier cycle obtenu au Québec, etc.
Par ailleurs, à la sécurité du revenu, la contribution parentale a été introduite par la réforme de l'aide sociale mise en vigueur en août 1989. Le principe de la contribution des parents fonctionne selon les mêmes bases que dans le régime d'aide financière aux étudiants, et les critères d'exclusion sont les mêmes.

Évaluation de l'apport des parents : objet de plaintes

Les plaintes au Protecteur du citoyen concernant la contribution parentale proviennent tant des jeunes que de leurs parents. Elles font état de divers problèmes :

- l'incapacité de payer des parents;
- le non-versement de la contribution (présumée reçue);
- le montant de la contribution trop élevé;
- les normes trop restrictives pour l'évaluation de l'autonomie;
- l'insuffisance de l'information donnée par l'administration dans les cas où les parents refusent de contribuer, etc.

Carences d'un système : rapport du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a toujours reconnu la légitimité du maintien d'un lien de responsabilité des parents : sauf exception, il est normal d'exiger des parents qu'ils aident leurs enfants majeurs à poursuivre des études supérieures, ou encore à subvenir à leurs besoins. Toutefois, dans son Rapport annuel 1992-1993, le Protecteur du citoyen a fait part à l'administration des nombreuses plaintes reçues à ce sujet et de la nécessité d'ajuster les modes de calcul à la réalité des personnes et des familles visées.
En novembre 1994, le Protecteur du citoyen a présenté aux ministères de l'Éducation et de la Sécurité du revenu son rapport sur la contribution parentale. Il s'en dégageait que, à travers un principe de responsabilisation valable, on pouvait déceler des failles importantes dans la façon de l'appliquer. Englobant l'ensemble des conséquences de la contribution parentale, le rapport du Protecteur du citoyen portait sur les points suivants :

- l'obligation alimentaire à l'égard de l'enfant majeur (dispositions du Code civil) et son application par les tribunaux;
- le fait que les mêmes devoirs légaux soient transposés dans les deux régimes gouvernementaux d'aide financière;
- les difficultés du système à appliquer les exigences de façon juste;
- de nombreux exemples de situations inéquitables qui confirment le caractère inadéquat de certains critères et modes de calcul.

Correctifs à apporter : nos propositions

1. Propositions visant les ministères de la Sécurité du revenu et de l'Éducation

«Que les grilles de calcul servant à fixer le montant de la contribution parentale s'inspirent des décisions des tribunaux en matière de pension alimentaire à l'égard de l'enfant majeur.

Que les parents disposant de revenus inférieurs aux mesures de faibles revenus soient exemptés de l'obligation de verser une contribution parentale.

Que soit évaluée la contribution parentale sous forme de gîte et couvert.

Que lorsque le refus partiel ou total de contribuer est justifié par un motif raisonnable, le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère de l'Éducation puissent négocier des ententes différentes des normes.»

2. Propositions visant exclusivement le ministère de la Sécurité du revenu

«Qu'en matière de sécurité du revenu, le jeune adulte qui détient un diplôme ter-

L'après-rapport : les réactions d'un ministère

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Agir dans l'intérêt de la clientèle

Le Pacte social proposé par le Protecteur du citoyen recommande que les gestes faits par l'administration aient pour objectif premier de satisfaire les besoins des citoyens. Dans cet esprit, le ministère de la Sécurité du revenu aborde maintenant de façon plus humaine l'examen des problèmes de santé qui peuvent affecter une partie de sa clientèle.

Pacte social – Mesurer la satisfaction ou l'insatisfaction des usagers

6

L'AMÉLIORATION DES SERVICES EN FONCTION DES ATTENTES EXPRIMÉES FIGURE-T-ELLE PARMI LES PRIORITÉS DE TOUT PREMIER PLAN DE L'ADMINISTRATION?

Des moyens d'être attentif aux besoins des citoyens :

6.1 Effectuer des sondages d'opinion auprès de la clientèle afin de connaître le profil des usagers des services, leurs besoins et leurs attentes.

6.2 Créer des comités consultatifs d'usagers.

6.3 Tenir compte des motifs d'insatisfaction des clients pour modifier un service ou un programme. Ne pas se baser uniquement sur l'insatisfaction du personnel pour opérer des changements.

6.4 Mettre sur pied des comités consultatifs formés d'employés qui agissent comme interlocuteurs de première ligne auprès des usagers.

6.5 Éliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Agir dans l'intérêt de la clientèle

Pacte social – Mesurer la satisfaction ou l'insatisfaction des usagers

6

L'AMÉLIORATION DES SERVICES EN FONCTION DES ATTENTES EXPRIMÉES FIGURE-T-ELLE PARMI LES PRIORITÉS DE TOUT PREMIER PLAN DE L'ADMINISTRATION?

OBJECTIF : SIMPLIFIER

PROGRÈS : TREIZE FORMULAIRES EN UN

LES ÉVADÉS

Pacte social – S'adresser à la personne

7

RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

LES ÉVADÉS

Des documents sont expédiés à la Régie de l'assurance-maladie du Québec et s'évadent parfois, sans laisser de traces.

Pacte social – S'adresser à la personne

7

L'ADMINISTRATION RESPECTE-T-ELLE LA DIGNITÉ DES CITOYENS?

Des moyens de traiter avec égards les personnes qui font affaire avec l'État :

7.1 Éviter de traiter le citoyen comme un code informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

7.2 Humaniser et personnaliser ses rapports avec les citoyens.

7.3 Éviter de traiter le citoyen qui réclame un service ou une prestation comme s'il bénéficiait d'une faveur alors qu'il exerce un droit.

7.4 Ne pas faire aux autres ce qu'on ne veut pas que l'on nous fasse.

7.5 Au moment de répondre à une demande d'un citoyen, communiquer avec le service adéquat plutôt que de diriger ce citoyen vers différents interlocuteurs possibles sans savoir auprès duquel il obtiendra une réponse utile.

7.6 Concevoir, lorsque cela est nécessaire, des systèmes de contrôle et de prévention de la fraude qui respectent les personnes et qui écartent d'emblée les méthodes de détection inutilement irritantes ou peu rentables.

7.7 Éviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive, tatillonne, [illegible]

7.8 Tenir compte des aspirations, des caractéristiques et de la condition des populations autochtones et des communautés culturelles.

Le client ou la cible?

Contrairement à l'adage qui veut que le client ait «toujours raison», le client des services publics n'est pas toujours justifié de s'en prendre à l'État pour réclamer ce qu'il croit lui être dû. Dans sa position d'arbitre neutre, le Protecteur du citoyen est bien placé pour constater que les torts et les mérites sont parfois partagés. Toutefois, ce citoyen-client est toujours la raison d'être des programmes gouvernementaux. Et, à ce titre, il doit être considéré comme un interlocuteur et un bénéficiaire dans l'application de ces programmes plutôt que comme une cible dans la mise en pratique de normes strictes.

Le régime d'aide financière aux étudiants se caractérise depuis plusieurs années par son manque de souplesse, sa rigidité persistante à l'égard de sa clientèle. À l'occasion d'une consultation publique organisée par les instances gouvernementales et portant sur les modifications à apporter au système d'attribution des prêts et des bourses, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de l'Éducation d'adapter ses façons de faire à sa mission sociale et de voir l'étudiant comme un client. Pas comme une cible.

Pour un régime d'aide financière qui place l'étudiant-client au centre des préoccupations et des réformes

(Résumé du mémoire du Protecteur du citoyen présenté au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants en février 1995)

Le Protecteur du citoyen dénonce la rigidité de l'actuel système d'aide financière et propose des modifications essentielles à une meilleure qualité du service à l'étudiant-client

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des centaines de plaintes d'étudiants insatisfaits du traitement accordé par le ministère de l'Éducation à leur demande d'aide financière. Constatant le bien-fondé d'une très large part de ces plaintes, le Protecteur du citoyen a suggéré des modifications au programme et a dénoncé la rigidité administrative dont fait preuve la Direction générale de l'aide financière aux étudiants (DGAFE) du ministère de l'Éducation du Québec.

Dans le cadre des réflexions proposées par le Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants, le Protecteur du citoyen [illegible] **l'étudiant est la raison d'être du système** [illegible]

Les règles à promouvoir, les failles qui persistent

La **transparence** [illegible]

[illegible] **rapidité** [illegible]

[illegible] **accessibilité** [illegible]

[illegible] **souplesse** [illegible]

[illegible] **droit d'être entendu** [illegible]

le Comité d'examen des demandes dérogatoires ainsi que le Bureau et le Comité de révision, sont loin d'assurer à tout étudiant insatisfait une seconde analyse de son cas. On observe aussi que, quel que soit le palier qui effectue ce travail, l'étudiant n'est jamais convié à venir défendre ses arguments. Cet état de fait, combiné à l'inexistence d'un tribunal d'appel et d'un bureau de traitement des plaintes à l'intérieur du Ministère, confirme bien qu'à travers toute une procédure complexe et lourde à souhait, la place est mince pour l'étudiant qui désire remettre en question un verdict et faire entendre ce qu'il a à dire.

Transparence de l'administration, rapidité à répondre aux besoins, accessibilité des services, souplesse dans l'application des programmes et droit d'être entendu pour l'étudiant, telles sont, de l'avis du Protecteur du citoyen, les règles qui doivent guider les modifications destinées à mettre fin aux lacunes qui perdurent. Le mémoire du Protecteur du citoyen comporte à cet égard quinze recommandations qui sont autant de moyens concrets pour l'administration d'agir dans le respect de l'étudiant et de ses droits : information et consultation accrues, accès élargi aux services, à la gratuité des services de même qu'aux fonctionnaires responsables à l'intérieur de ces services, simplification des formalités pour le client et voix au chapitre pour ce dernier lorsqu'il est insatisfait.

Ces propositions, si elles sont appliquées, devraient améliorer la qualité du service. Néanmoins, les lacunes identifiées sont suffisamment nombreuses, structurelles et importantes pour justifier une révision en profondeur des fonctionnements.

Vers un système décentralisé et déconcentré

[illegible]

Vers des normes qui s'ajustent à la réalité socio-économique de l'étudiant-client

[illegible]

facteurs qui méritent pourtant d'être pris en considération et qui font que les étudiants ne sont pas les seuls responsables du phénomène de prolongation des études : décrochage des adolescents, précocité des choix d'orientation demandés aux jeunes étudiants, difficulté pour bon nombre de diplômés de trouver un emploi relié à leur formation, réorientation de carrière de plus en plus fréquente chez les travailleurs. Pour toutes ces raisons, le Protecteur du citoyen recommande que des assouplissements soient possibles, en regard de critères précis, pour prolonger l'aide sous forme de prêts et de bourses. C'est ce même contexte social qui commande également de faciliter à l'étudiant l'obtention d'un second diplôme, et aussi de fixer des modes de remboursement de la dette étudiante qui tiennent compte des difficultés évidentes d'accès au marché du travail.

Le mémoire du Protecteur du citoyen transmet en tout une quarantaine de recommandations au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants, recommandations issues de la volonté de mettre en oeuvre un système qui place l'étudiant-client au centre des préoccupations et des réformes.

Régie de l'assurance-maladie du Québec
Curateur public

Pour la fin des lettres anonymes

Certaines lettres de l'administration adressées au citoyen ne portent d'autre signature que celle de l'organisme expéditeur. Pourtant, il est probable que le citoyen voudra obtenir des renseignements additionnels sur ce qu'on lui écrit. Le plus simple pour lui aurait alors été de pouvoir communiquer directement avec le fonctionnaire dont le nom et le numéro de téléphone auraient figuré au bas de la lettre. Au lieu de cela, c'est toute une structure gouvernementale qui envoie ses salutations distinguées...

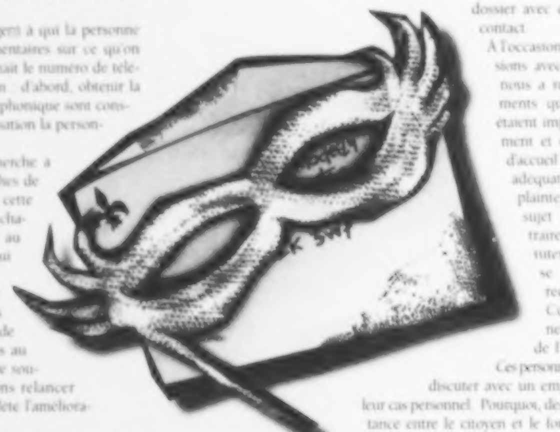
Lorsque la Régie de l'assurance-maladie du Québec traite une demande de «carte-soleil», il lui arrive régulièrement de constater que les renseignements fournis sont incomplets. Elle avise alors la personne intéressée que des renseignements additionnels sont nécessaires, et utilise, pour ce faire, une lettre circulaire qu'elle adapte en fonction des données manquantes.

Jusqu'à récemment, cette lettre type ne portait aucun nom d'agent à qui la personne pouvait s'adresser si elle désirait avoir des précisions supplémentaires sur ce qu'on attendait d'elle. La Régie était la seule signataire et on mentionnait le numéro de téléphone général de l'organisme. Double difficulté pour le citoyen : d'abord, obtenir la ligne pour joindre la Régie alors que les ressources d'accueil téléphonique sont constamment débordées, et puis, repérer dans l'ensemble de l'organisation la personne qui détient le renseignement voulu.

Selon le Pacte social, il est primordial que l'administration cherche à humaniser ses rapports avec le citoyen et à faciliter les démarches de celui-ci auprès des mécanismes de l'État. C'est précisément cette préoccupation qui nous a conduits à demander à la Régie que chacune des demandes de renseignements additionnels adressées au client précise le nom et le numéro de téléphone d'un agent à qui s'adresser au besoin.

Nous avons obtenu un résultat dans cette affaire : depuis peu, le nom d'un fonctionnaire responsable du dossier apparaît au bas de la lettre, sans toutefois qu'on y ait ajouté un autre numéro de téléphone que celui de l'accueil général. On n'évite donc pas au citoyen de devoir faire partie de l'affluence et de devoir attendre souvent longtemps avant qu'une ligne se libère. Nous comptons relancer la Régie de l'assurance-maladie du Québec afin qu'elle complète l'amélioration amorcée.

Ailleurs, dans l'administration, le Curateur public adresse à des curateurs et à des tuteurs privés un rappel au sujet de leurs responsabilités par voie de lettre non signée par un employé. Cet anonymat impose alors à des gens d'expliquer au préposé à l'accueil toutes sortes de considérations sur le mandat qu'ils assument auprès d'un proche à titre de curateur ou de tuteur... pour ensuite devoir décrire à nouveau les mêmes faits au fonctionnaire responsable de leur dossier avec qui on les met enfin en contact.



À l'occasion de nos dernières discussions avec le Curateur public, on nous a répondu que les changements que nous recommandions étaient impensables administrativement et que les services généraux d'accueil étaient aptes à renseigner adéquatement les citoyens. Les plaintes que nous recevons à ce sujet nous indiquent au contraire que des curateurs et des tuteurs privés qui cherchent à se renseigner après avoir reçu une telle lettre du Curateur public n'obtiennent pas satisfaction auprès de l'accueil de première ligne.

Ces personnes devraient en fait pouvoir discuter avec un employé déjà au courant de leur cas personnel. Pourquoi, dès lors, ne pas réduire la distance entre le citoyen et le fonctionnaire compétent en ajoutant à une lettre type les coordonnées qui manquent?

Ministère de la Justice

L'âme antiquaire ou quand l'administration se met à vouloir faire de l'argent avec les vieilles choses

Le Pacte social met l'État en garde contre les modes de contrôle inutilement irritants pour le citoyen et peu rentables. Le cas qui suit relate précisément le type d'opération à bannir.

Le Protecteur du citoyen a reçu la plainte d'une personne menacée de poursuites de la part d'un bureau du Percepteur des amendes pour non-paiement d'une amende de 50 $ liée à un avis de 48 heures (réparation à effectuer à une voiture). Particularité : l'avis en question datait de... 1979. La personne qui s'est adressée à nous ne se souvenait pas de cette affaire seize ans plus tard et elle craignait une suspension de son permis de conduire ou la détention. Par ailleurs, au cours de fusions de corps policiers dans cette région, des fichiers devenus inutiles avaient été détruits, y compris les mentions d'incidents de cette nature survenus à l'époque des faits.

Précisons au départ que le Percepteur des amendes est un officier de justice chargé de percevoir les amendes qui n'ont pas été versées par le citoyen en dépit d'un jugement.

Notre enquête dans cette affaire s'intéressa bien sûr à la soudaine remontée d'un vieux compte auquel personne n'avait jusque-là songé à donner suite et qui devenait tout à coup payable séance tenante après toutes ces années.

Nous avons alors constaté une initiative pour le moins surprenante de la part de ce bureau régional du Percepteur des amendes (cela pour souligner qu'il ne s'agissait pas d'une politique d'ensemble mais d'un geste isolé). À l'approche de l'entrée en vigueur de modifications apportées au *Code de procédure pénale* limitant à une période de cinq ans la validité d'un mandat, ce bureau avait en effet décidé de déterrer, en quelque sorte, 4 000 «anciens» dossiers où des amendes semblaient ne pas avoir été perçues et qui allaient se trouver périmées en raison des nouvelles dispositions législatives. C'est ainsi que des milliers de lettres au ton péremptoire et créant l'effet de surprise qu'on devine furent expédiées, les employés utilisant au besoin des listes d'adresses fournies par la Société de l'assurance automobile du Québec.

À vrai dire, cette relance n'eut pas du tout les résultats escomptés : 92 % des gens ne furent pas retracés compte tenu du temps écoulé. Considérant les dépenses déjà engagées dans toute l'opération, on ne jugea pas pertinent de poursuivre les recherches.

Quant à nous, nous y avons vu un cas évident de gestion déraisonnable, de gaspillage des ressources et, par-dessus tout, une façon de tenter de prendre le citoyen en faute alors qu'il n'a plus les moyens de se défendre. Il nous est apparu que, si l'État était justifié d'adopter des pratiques vigilantes en matière financière, toute action de vérification devait quand même s'inspirer du bon sens... C'est en ces termes que nous avons livré nos commentaires aux autorités en cause.

À la suite de notre intervention, le citoyen à l'origine de nos recherches fut assuré que l'avis reçu du Percepteur des amendes n'irait pas plus loin. Et on abandonna le projet de scruter à de pareilles fins un trop lointain passé.

RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC
CURATEUR PUBLIC

Pour la fin des lettres anonymes

Certaines lettres de l'administration adressées au citoyen ne portent d'autre signature que celle de l'organisme expéditeur. Pourtant, il est probable que le citoyen voudra obtenir des renseignements additionnels sur ce qu'on lui écrit. Le plus simple pour lui aurait alors été de pouvoir communiquer directement avec le fonctionnaire dont le nom et le numéro de téléphone auraient figuré au bas de la lettre. Au lieu de cela, c'est toute une structure gouvernementale qui envoie ses salutations distinguées...

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'âme antiquaire ou quand l'administration se met à vouloir faire de l'argent avec les vieilles choses

Le Pacte social met l'État en garde contre les modes de contrôle inutilement irritants pour le citoyen et peu rentables. Le cas qui suit relate précisément le type d'opération à bannir.

EN DÉPIT DES COUPURES... DES INITIATIVES HEUREUSES

Bon nombre d'administrations invoquent les compressions budgétaires pour ne pas adopter des mesures d'amélioration de la qualité des services. Or, cet argument n'est parfois qu'un prétexte. Au contraire, certaines initiatives peuvent être peu coûteuses. Nous avons demandé à des employés du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles de nous relater leur expérience.

20 langues et une ressource...

Que fait-on lorsque l'on parle le français, l'arabe, le grec, et l'italien, qu'un client se présente à vous et qu'il ne parle que le cantonnais ? Cette question, les employés du Service d'accueil aux aéroports de Dorval et de Mirabel l'ont posée plusieurs fois. Car, si ces employés peuvent offrir le service en une vingtaine de langues, les exigences des horaires font en sorte qu'il est assez fréquent de ne pas avoir le bon employé au bon endroit au bon moment !

Puis un jour, pour faciliter la communication, quelqu'un suggéra la production d'une sorte de lexique avec les étapes à suivre par le nouvel immigrant, et ce, dans le plus grand nombre de langues possible. Ce qui a été fait; mais à l'usage les employés se sont aperçus que certains visiteurs ne savaient pas lire. Que faire alors ?

L'idée vint de produire un film sur vidéocassette. Les employés ont donc réalisé une vingtaine de courts films en autant de langues différentes qui expliquent de façon très visuelle la procédure d'accueil et tous les documents qui sont remis au nouvel immigrant. Si, au départ, certains employés se sentaient gênés par la caméra, ils se sont peu à peu enthousiasmés pour le projet. Des collègues d'autres services ont été sollicités pour ajouter d'autres versions en des langues que l'équipe ne maîtrisait pas. Et maintenant, après bien des efforts, un seul employé peut offrir au nouvel immigrant un accueil dans une vingtaine de langues, à son choix ! Les clients, de l'avis des employés, sont très réceptifs à ce genre de production. Ils ont en main leur pochette d'information avec les formulaires et dépliants nécessaires et ils en connaissent l'utilité; en plus, ils ont reçu des explications dans une langue qui leur était familière. Les employés sont également heureux car ils ont la certitude d'avoir produit quelque chose de différent et d'utile à la fois.

Les petits gestes d'une direction régionale...

La direction régionale de l'Estrie regroupe une trentaine d'employés. Participation à la sélection des ressortissants étrangers, établissement et intégration des nouveaux arrivants et développement des relations interculturelles harmonieuses sont à l'agenda de la direction. Tous les jours, les clients s'adressent aux employés pour des besoins aussi variés qu'une reconnaissance des années d'études à l'étranger, la venue d'un parent resté au pays d'origine, la recherche d'un travail ou l'apprentissage du français. Pour offrir tous ces services, la direction a misé sur l'amélioration de ses services. Paradoxal ? Pas tant que ça !

Il a été convenu que la véritable raison d'être de la direction régionale était le client et trois axes d'amélioration des services ont été identifiés. D'abord, l'amélioration constante des compétences : cela s'est traduit, entre autres, par l'échange d'informations entre collègues et la formation continue. Maintenant, les employés sont en mesure de prendre la relève en cas d'absence et espèrent pouvoir servir les clients dans les meilleurs délais. L'équipe travailla également sur l'amélioration constante de ses relations avec les clients. Par exemple, des efforts ont été faits pour personnaliser l'accueil et, lorsque les clients sont accompagnés de leur enfants, ces derniers peuvent se distraire grâce à une boîte de jouets mise à leur disposition. Les parents sont beaucoup moins préoccupés durant la rencontre avec l'agent et peuvent concentrer toute leur attention sur l'objet de leur visite. Enfin, le troisième axe sur lequel ont porté les efforts a été l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Tout cela ne se fait pas sans difficultés car, à certains moments, les événements se bousculent ! L'équipe se donne alors un temps d'arrêt où l'on discute ensemble des problèmes. Des solutions sont proposées; ces solutions deviennent, à leur tour, autant de petits gestes posés pour améliorer la qualité du service.

De la transparence à la responsabilisation

Le Service aux entreprises s'adresse aux employeurs qui désirent offrir un emploi à un ressortissant étranger. Le rôle de ce service est primordial dans le processus de sélection des candidats à l'immigration; de là l'importance de bien le faire comprendre. Et pour y parvenir, l'équipe décida de miser sur la transparence.

D'abord, des échanges fréquents entre les employés du service eurent lieu pour définir avec plus de précision la façon de faire ; puis, les employés et le chef de service ont organisé des rencontres avec d'autres collègues associés au processus afin de les aider à mieux comprendre les services offerts ; mais surtout les employés se sont efforcés d'améliorer les communications avec leurs clients afin de clarifier les rôles et de préciser les règles à suivre. En bout de ligne, on espère non seulement que les clients s'estimeront bien informés et que les dossiers seront mieux préparés, mais aussi que moins d'attentes auront été déçues.

Ce qui ne s'est pas fait sans efforts. Plusieurs rencontres ont été nécessaires pour redéfinir le service et les anciennes façons de faire ont dû être revues. Un guide précisant les directives internes a été préparé et lors des visites aux employeurs, les agents doivent maintenant s'efforcer de mieux faire comprendre le processus d'immigration. Qu'en pensent les principaux intéressés ? «L'agent m'a donné de très bons conseils, nous dit un employeur, j'ai reçu de bonnes explications et on m'a expliqué la marche à suivre.»

L'équipe du Service aux entreprises entend poursuivre dans cette voie. D'ailleurs, les clients ont déjà proposé de nouvelles pistes d'amélioration des services dont, par exemple, plus de rapidité dans le traitement des dossiers. La recherche de la transparence n'a pas fait qu'accroître le sens des responsabilités de part et d'autre, elle a aussi permis d'établir un dialogue entre clients et employés. Parions qu'il en sortira de nouveaux objectifs.

Les employés de la Direction générale des opérations du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles

PACTE SOCIAL – IDENTIFIER LES CARENCES, Y REMÉDIER

8

L'ADMINISTRATION REMPLIT-ELLE SES DIFFÉRENTES FONCTIONS DE FAÇON RESPONSABLE?

[illegible]

8.1 [illegible]

8.2 [illegible]

8.3 Instaurer, au besoin, des mécanismes de conciliation ou de médiation.

8.4 Tenir les promesses faites aux citoyens.

8.5 Éviter de diluer les responsabilités en les reportant systématiquement aux niveaux hiérarchiques supérieurs ou dans d'autres secteurs administratifs.

8.6 Fournir le service, le renseignement ou la décision dans un délai raisonnable.

8.7 Surveiller constamment les délais d'attente afin de les réduire.

8.8 [illegible]

8.9 [illegible]

8.10 Se donner un code d'éthique pratique et détaillé qui ne se limite pas à des généralités et à des vœux pieux; faire connaître ce code aux clientèles gouvernementales.

8.11 Ne jamais considérer une insatisfaction du client comme une pure critique, mais plutôt comme un outil possible d'amélioration.

8.12 Valoriser les clients et reconnaître le travail bien fait des employés.

8.13 Ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen.

DÉLAIS D'ATTENTE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

– On vous répondra.
– Dans combien de temps?

Le délai raisonnable. Qui peut en définir la durée? [illegible]

[illegible]

CHARTES, CODES D'ÉTHIQUE, VALEURS DE L'ORGANISATION

ANNONCER LA COULEUR

De plus en plus, des administrations formulent des principes sur la qualité des services qu'elles offrent à leur clientèle. Selon le Pacte social, l'État doit faire en sorte que ces grandes lignes de conduite ne demeurent pas ignorées des personnes pour lesquelles elles existent : le citoyen doit être informé des intentions pour mesurer les efforts et les effets.

Dans son dernier rapport annuel, le ministère de la Sécurité du revenu énonce des valeurs [illegible]

Les valeurs privilégiées sont les suivantes :

le sens de l'équité :

- [illegible]
- [illegible]

le respect des personnes :

- [illegible]
- [illegible]

l'esprit de créativité :

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

PACTE SOCIAL – IDENTIFIER LES CARENCES, Y REMÉDIER

8

DÉLAIS D'ATTENTE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

– On vous répondra.

– Dans combien de temps?

CHARTES, CODES D'ÉTHIQUE, VALEURS DE L'ORGANISATION

ANNONCER LA COULEUR

LA RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

ENCORE

L'ANNÉE EN STATISTIQUES

[illegible]

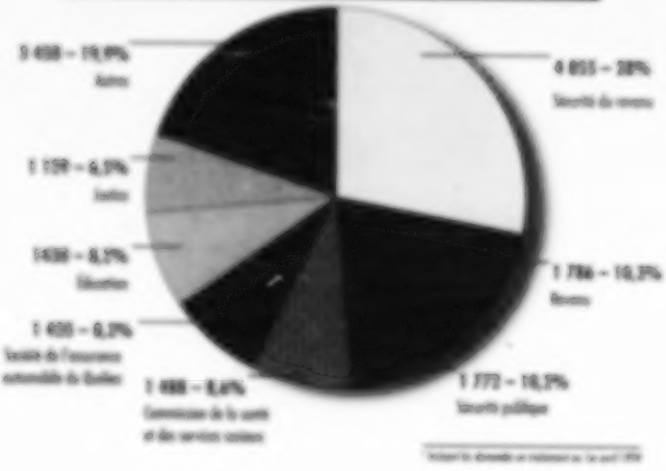
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	—	—	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	—	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	—	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]					
[illegible]	[illegible]	—	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	—	—	—	[illegible]
[illegible]	—	—	[illegible]	—	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Principaux ministères et organismes mis en cause en 1994-1995*



Pour 1994-1995, le taux de plaintes fondées est de 34%, soit 2 900 sur un total de 8 489 enquêtes complétées. Les corrections obtenues ont été de 2 750, pour un taux de succès de 95%.

Plaintes fondées en 1992-1993, 1993-1994 et en 1994-1995

	1992-1993			1993-1994			1994-1995		
	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées	Plaintes traitées	Plaintes fondées	% plaintes fondées
Ministère de la Justice	282	56	20	342	123	36	649	369	62
Régie de l'assurance-maladie du Québec	384	130	13	931	635	69	572	295	57
Ministère de l'Éducation	555	138	28	499	138	36	833	438	54
Ministère du Revenu	675	347	57	795	333	42	855	457	54
Ministère des Transports	130	30	23	76	33	59	92	28	39
Ministère des Ressources naturelles	51	19	28	50	15	30	28	10	36
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	107	16	15	166	28	17	115	40	35
Régie du logement	63	17	27	84	76	70	58	19	33
Commission des normes du travail	58	8	15	42	7	17	40	13	33
Commission de la santé et de la sécurité du travail	750	143	19	615	182	30	570	179	31
Société de l'assurance automobile du Québec	809	109	19	918	256	28	767	237	31
Ministère de la Sécurité publique	1 111	243	22	782	224	28	744	230	30
Ministère de l'Environnement et de la Faune	78	22	28	49	13	27	44	13	28
Société d'habitation du Québec	77	27	27	48	8	17	48	14	27
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	38	10	28	26	13	50	23	6	20
Ministère de la Sécurité du revenu	2 201	375	17	2 211	367	17	2 212	439	11
Régie du bâtiment du Québec	28	3	10	59	7	28	22	4	18
Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles	31	10	10	56	22	39	22	3	14
Curateur public	67	5	8	69	12	18	48	8	13
Régie des rentes du Québec	350	67	19	217	42	19	169	22	13

[illegible]

Plaintes placées en [illegible] par le Protecteur du citoyen parce qu'elles ne sont pas du ressort du Protecteur du citoyen

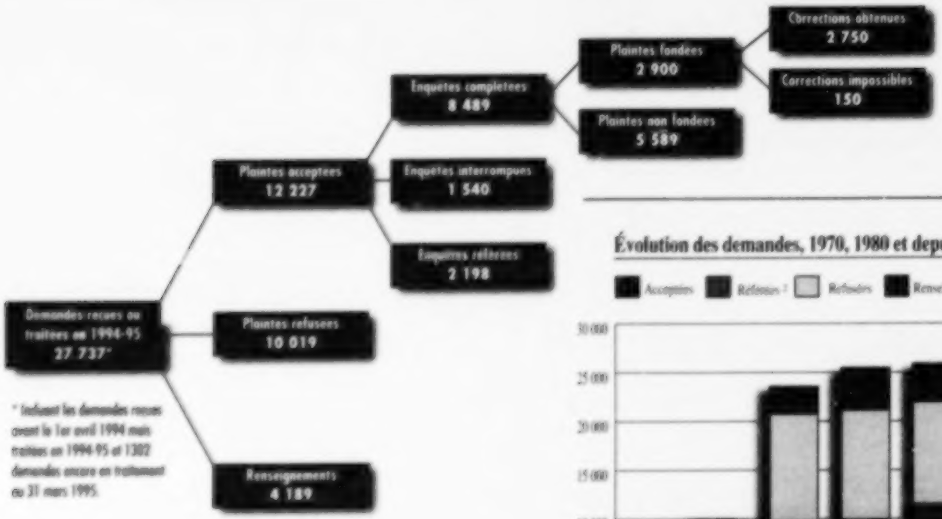
Motifs de refus des demandes d'enquêtes

	1993-1994		1994-1995	
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	818	8%	594	6%
Réseau de l'éducation	233	2%	180	2%
Réseau de la santé et des services sociaux	622	6%	679	7%
Réseau municipal	784	7%	703	7%
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	1 130	11%	862	9%
Secteur privé	5 005	46%	4 167	45%
Personnel ainsi recourant aux fonctions publiques ou judiciaires	307	3%	465	5%
Existence d'un recours adéquat	677	6%	1 102	11%
Intervention jugée non nécessaire	1 067	10%	1 125	11%
Autres	173	2%	142	1%
Total	10 866		10 019	

Demandes de renseignements selon le secteur visé

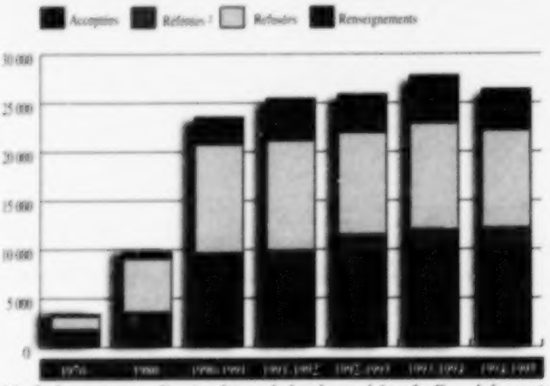
	1993-1994		1994-1995	
Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 071	30%	1 383	33%
Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	97	2%	105	3%
Réseau de l'éducation	18	-	40	1%
Réseau de la santé et des services sociaux	83	2%	138	3%
Réseau municipal	82	2%	120	3%
Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	149	3%	129	3%
Secteur privé	2 763	57%	2 333	56%
Autres	214	5%	38	1%
Total	4 099		4 169	

En 1994-1995, le Protecteur du citoyen a reçu ou traité 27 737 demandes de citoyens et citoyennes. Ceux-ci s'adressent au Protecteur du citoyen principalement pour se plaindre de décisions qui les concernent et accessoirement pour demander des renseignements.



* Incluant les demandes reçues avant le 1er avril 1994 mais traitées en 1994-95 et 1302 demandes encore en traitement au 31 mars 1995.

Évolution des demandes, 1970, 1980 et depuis l'année 1990-1991



¹ Pour fins de comparaison, ce graphique vise exclusivement les demandes reçues du 1er avril au 31 mars de chaque année.
² La procédure d'enquête référée a été introduite en 1991-1992.

FORUM

Au programme : démocratie et citoyen

À l'occasion de son 25e anniversaire, en octobre 1994, le Protecteur du citoyen s'est associé au Musée de la civilisation à Québec et au journal d'idées *L'Agora* pour organiser une série de conférences sur la démocratie et le citoyen. Perspective historique, enjeux actuels. Parallèlement avait lieu à l'Université du Québec à Montréal un colloque intitulé «Repenser la citoyenneté pour vivre la démocratie» auquel le Protecteur du citoyen a participé. Cet événement était l'initiative du Centre de formation populaire, du Centre Saint-Pierre, de l'Institut canadien d'éducation des adultes et de la Ligue des droits et libertés du Québec.

L'existence même du Protecteur du citoyen est directement liée à celle de la démocratie, et cette dernière se trouve au coeur de son action auprès des pouvoirs publics pour la promotion des droits individuels et collectifs. C'est donc dire que tant à Québec qu'à Montréal les exposés, les rencontres et les débats, animés par des journalistes, philosophes, chercheurs et intervenants intéressés, ont magnifiquement souligné le quart de siècle!

Le citoyen assiste aujourd'hui, impuissant, à la montée des inégalités. Pourtant, en Occident, l'État-providence a voulu accorder aux citoyens «l'égalité des chances» sur les plans économique et social. Du même coup, il pensait favoriser la liberté individuelle. Mais la crise économique actuelle accentue les inégalités et révèle la fragilité de la démocratie. On assiste à une remise en question de certains acquis de l'État-providence. L'appauvrissement et l'exclusion se généralisent : c'est un paradoxe de la démocratie actuelle.

Les aspects les plus essentiels de la vie en société (santé, éducation et justice) sont affectés par ce phénomène. Au-delà de sa dimension économique, la crise nous révèle donc un échec plus profond. Il s'agit de l'incapacité ou du refus de pratiquer le respect de la personne. Or, c'est autour de cette valeur fondamentale que s'articulent les droits socio-économiques, les droits de la personne et les valeurs sociales d'entraide, de solidarité et de coopération. Cette crise des valeurs se traduit par une absence de leadership et de vision. Un tel constat appelle une redéfinition de la démocratie plutôt qu'un simple réalignement administratif de l'État.

La recherche de l'égalité et de la liberté n'a de sens que si elle est fondée sur la dignité humaine. Elle ne peut aboutir à un mieux-être de l'individu que si cette dignité devient la «nouvelle frontière» contre les abus et les privilèges. D'ailleurs, si liberté et égalité sont en déséquilibre constant, c'est aussi parce que l'État moderne a encouragé l'individualisme et l'égoïsme. Pour créer les conditions favorables à un plus grand épanouissement des citoyens, l'équité doit être une valeur motrice des actions de l'État. L'équité ne concrétise-t-elle pas le respect de la dignité?

Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen, qui est une institution de la démocratie, doit s'interroger sur son avenir. Comme la démocratie, le Protecteur du citoyen peut prendre plusieurs formes selon le contexte propre à chaque pays. Comme elle, il prend son sens en sachant s'adapter à l'évolution. Créé il y a vingt-cinq ans alors que l'État-providence florissait, le rôle du Protecteur du citoyen (ombudsman) du Québec a évolué et est appelé à évoluer. Face au démembrement de l'État-providence et à la détérioration du tissu social, [illegible] servira-t-il de caution aux pouvoirs publics ou sera-t-il le véritable dernier recours du citoyen?

Quoi qu'il en soit, le Protecteur du citoyen doit, au nom de la collectivité, participer à la redéfinition du rôle de l'État. Il doit forcer le respect dû aux citoyens. C'est en visant l'équilibre des pouvoirs et des devoirs de l'État d'un côté, et ceux de l'individu de l'autre, que le Protecteur du citoyen pourra, avec les autres agents de changement, contribuer au renouvellement de la démocratie.

Paru dans l'Agora octobre 1994

Le Protecteur du citoyen

Daniel Jacoby, avocat

LE PROTECTEUR DU CITOYEN